Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

SELECT COMMITTEE ON ELECTIONS

MODERNIZING ONTARIO'S ELECTORAL LEGISLATION

1st Session, 39th Parliament
58 Elizabeth II

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Select Committee on Elections
Modernizing Ontario's electoral legislation : report of the Select Committee on Elections

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Moderniser la législation électorale de l'Ontario : rapport du Comité spécial des élections.
Also available on the Internet.
ISBN 978-1-4435-0397-6

1. Ontario. Legislative Assembly—Elections. 2. Election law—Ontario. 3. Elections—Ontario. I. Title. II. Title: Moderniser la législation électorale de l'Ontario : rapport du Comité spécial des élections.

KEO838 O56 2009 342.713'07 C2009-964041-4E

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Steve Peters, MPP
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Select Committee on Elections has the honour to present its Report and commends it to the House.

Greg Sorbara, MPP
Chair

Queen's Park
June 2009

MEMBERSHIP OF THE
SELECT COMMITTEE ON ELECTIONS*

1st Session, 39th Parliament

GREG SORBARA
Chair

HOWARD HAMPTON

DAVID ZIMMER

NORM STERLING

TREVOR DAY
Clerk of the Committee

LARRY JOHNSTON
Research Officer

*PETER KORMOS served as an ongoing substitute member of the Committee.

CONTENTS

INTRODUCTION 1
Mandate 1
Meetings and Submissions 2
Goals and Principles 2
Acknowledgements 3

MODERNIZING ONTARIO'S ELECTORAL LEGISLATION 5

I. MANAGING ELECTORAL BOUNDARIES 5
Independent Boundaries Commission 5

II. PROFESSIONALIZATION OF SERVICE DELIVERY 8
Appointment of Returning Officers 8
Election Clerk 10
Depoliticizing the Appointment of Poll Workers 10
Remunerating Election Officials (Schedule of Fees) 12

III. THE PERMANENT REGISTER OF ELECTORS FOR ONTARIO (PREO) 13
Enumeration 14

IV. IMPROVING THE VOTING PROCESS 15
Advance Polls 16
Proxy Voting and Special Ballots 17
Service Delivery Enhancements 18
Mobile Polls 20
Identification Documents 21
Vouching 22
Clarifying Student Residency 24
Testing Voting and Vote-Counting Equipment and Alternative Voting Methods 24
Commissions and/or Committees 25

V. IMPROVING ACCESS FOR PERSONS WITH DISABILITIES 26
Use of Technology 27
Mobile Polls / Special Ballots 28
Transfer Certificates 28

VI. MODERNIZING ELECTION FINANCE RULES 29
Corporate Credit Cards 29
Emerging Financial Transaction Technologies 29
Planned Giving, Estate Donation 30
Electronic Receipting 30
Establishing Campaign Expense Limits 31
Advertising Blackout 32
Polling Day Blackout on New Election Survey Results 32
Third Party Advertising 33

VII. Better Enforcement of the Act 34
Administrative Penalties 34

Other Recommendations 35
Use of Schools as Polling Locations 35
Postsecondary Students 35
Persons with Disabilities 36

Proposals for Electoral Legislation 37

Appendix A: Dissenting Opinion of the Progressive Conservative Member of the Committee

Appendix B: Dissenting Opinion of the New Democratic Member of the Committee

INTRODUCTION

Mandate

In a representative democracy, the significance of the legislation that establishes and maintains the electoral system cannot be overstated. All parties – political or otherwise – and all citizens have a fundamental interest in the quality and continuing relevance of the provisions in these statutes.

On June 11, 2008, the House ordered the appointment of a Select Committee on Elections to consider Ontario's electoral legislation, assess its effectiveness, and to report its recommendations concerning these Acts. The Order of the House setting out the Committee's mandate, membership, and terms of reference reads as follows:

> That a Select Committee on Elections be appointed to consider the current effectiveness of the Election Act, the Election Finances Act and the Representation Act in the preparation, administration and delivery of elections in Ontario, and to report to the House its opinions, observations and recommendations concerning amendments to these Acts; and
>
> That the Committee may present or, if the House is not sitting, may release by depositing with the Clerk of the House, interim reports; and
>
> That the Committee shall present or, if the House is not sitting, shall release by depositing with the Clerk of the House, its final report to the Assembly no later than the last day of the Spring session of 2009; and
>
> That the Committee have authority to meet at the call of the Chair; to call for persons, papers and things; to employ counsel and staff; and, as the Committee deems relevant to its terms of reference, to commission reports and adjourn from place to place; and
>
> That in the event of, and notwithstanding, any prorogation of the House before the presentation of the Committee's final report, the Committee shall be deemed to be continued to the subsequent Session or Sessions and may continue to meet during any such prorogation; and

That the Committee may examine any other matter it deems relevant to its terms of reference; and

That the Committee shall be composed of two Government members, one member of the Official Opposition, and one member of the Third Party. It shall be chaired by a member of the Government. The membership of the Committee including the identification of the Chair shall be filed with the Clerk of the Assembly by the Whips of the recognized parties no later than Thursday June 26, 2008.

Meetings and Submissions

The Committee met in open and closed session between August 2008 and May 2009. The Committee heard first from Mr. John Hollins, recently retired as Ontario's Chief Electoral Officer (2001-08). Chief Electoral Officer, Greg Essensa, accompanied by Loren Wells, Deputy Chief Electoral Officer and Jonathan Batty, Director, Election Finances and Counsel for Elections Ontario met with the Committee only a few months after Mr. Essensa's appointment. Mr. Essensa and Ms. Wells returned at a later date to present a more detailed set of recommendations for the Committee's consideration. At the Committee's invitation, Mr. Essensa and Mr. Batty appeared before the Committee to discuss the regulation of third party advertising. A delegation from the Accessibility for Ontarians with Disabilities Act Alliance, led by Mr. David Lepofsky, Ms. Catherine Tardik, and Mr. John Rae, brought advice about making Ontario's electoral process fully accessible to persons with disabilities and responded to questions from Committee members.

Written briefs were submitted by several interested parties. The Committee had invited returning officers to share observations about their experiences of administering Ontario's election legislation and received a strong response from election officials in all parts of the province. Following Mr. Essensa's second appearance, the Committee received additional feedback from many returning officers.

Goals and Principles

The Committee came quickly to an understanding that its mandate was to propose amendments, where necessary, that would update and modernize, but not fundamentally reform, Ontario's electoral legislation. At the same time, the Committee concluded it would be ideal to combine all three Acts into one, and set itself the goal of presenting a draft bill to that effect along with its report to the Legislative Assembly. The presentation of this report without such a bill does not reflect a change of heart by the Committee, but

the recognition that the time to complete that undertaking was not available to the Committee.

Consolidating the *Election Act* and the *Election Finances Act* into a single statute was one goal that Chief Electoral Officer Greg Essensa – who is tasked with administering both Acts – asked the Committee to consider when making its recommendations. In addition to modernizing the electoral process, a purpose already adopted by the Committee, Mr. Essensa suggested the following three goals:

- clear language, so that electoral laws can be easily understood by all stakeholders;
- flexibility, so that the Chief Electoral Officer may respond to the needs of local communities and adapt to changing circumstances; and
- cost-effectiveness, so that electoral legislation uses taxpayer money as efficiently and effectively as possible.[1]

The Committee also recognized that not all goals are fully complementary. The integrity of the electoral system, which cannot be sacrificed, may place limits on the degree to which flexibility is desirable or possible; enhancing voting opportunities for all Ontarians may be more appropriate than adopting the most cost-effective option.

The Committee adopted as an informal rule the desirability, all else being equal, of harmonizing Ontario's electoral legislation with federal electoral law. To do so has the potential to reduce confusion among Ontario electors and result in fewer issues or challenges at the polls on polling day. It is also consistent with the harmonization of provincial and federal electoral district boundaries and names, to the extent this remains the case.

Acknowledgements

The Committee wishes to thank all those who appeared before it for their observations and advice, in particular, Ontario's Chief Electoral Officer, Mr. Greg Essensa, and his predecessor, Mr. John Hollins. The Committee is also grateful to all those who communicated in writing or by email, especially Ontario's returning officers, and the Information and Privacy Commissioner, Dr. Anne Cavoukian. The Committee benefited from all the representations it received, including those that addressed matters that fell outside its mandate.

[1] Office of the Chief Electoral Officer, *Chief Electoral Officer's Submission to the Select Committee on Elections* (Toronto: Elections Ontario, February 4, 2009), pp. 2-3.

Finally, the Committee wishes to thank Legislative Assembly staff who assisted the Committee in carrying out its mandate – in particular the Clerk of the Committee, Trevor Day, and the Committees Branch for administrative support and procedural advice, and the Research Officer, Larry Johnston, and the Legislative Research Service for research and report writing services.

MODERNIZING ONTARIO'S ELECTORAL LEGISLATION

Although the Committee received advice from many sources on how best to update Ontario's electoral legislation, its discussion and deliberations focused on the government's proposals, presented by the Chair, and on complementary proposals made by Ontario's Chief Electoral Officer. The matters on which the Committee has chosen to report are presented in the order of their possible placement within a single electoral Act, an order that reflects, to some degree, their logical place in the electoral process.

I. MANAGING ELECTORAL BOUNDARIES

Independent Boundaries Commission

Ontario's electoral system returns members to the Ontario Legislature from 107 electoral districts as determined under the *Representation Act, 2005*. Prior to 2005, the names and boundaries of all of Ontario's electoral districts were defined as being the names and the boundaries of Ontario's federal electoral districts, a correspondence that was to continue; any redistribution that changed the boundaries (and/or the names) of Ontario's federal electoral districts would apply to its provincial electoral districts, effective with the first dissolution of the Legislative Assembly following the first anniversary of the draft representation order putting the federal boundaries into effect.

Federal electoral boundaries are reviewed after each decennial Census under the terms of the *Electoral Boundaries Readjustment Act*. The 2001Census put in motion this process that ultimately produced the 2003 Representation Order, establishing the redistributed electoral districts that would come into effect for any election held after August 25, 2004. Concerning Ontario, the Representation Order increased the number of members from 103 to 106, and in doing so decreased northern Ontario's representation from 11 seats to 10, and increased southern Ontario's share from 92 to 96 seats.

During the 2003 Ontario election campaign, the Liberal Party promised, if elected, to maintain northern Ontario's representation at 11 seats. This was subsequently accomplished with the enactment of the *Representation Act, 2005*. Under the Act, the electoral district boundaries for northern Ontario remain those in effect for the 2003 election (i.e., those defined by the federal 1996 Representation Order), while the boundaries for southern Ontario are those established by the 2003 Representation Order (increasing the total to 107 districts).

Under the *Representation Act. 2005*, Ontario's electoral districts are no longer tied to changes in the federal electoral districts.[2] The federal redistribution process set in motion by the 2011 Census will have no impact on Ontario's electoral boundaries under current legislation. Quite apart from federal changes, population data available at Ontario's last general election revealed considerable differences in the size of electoral districts in southern Ontario. The additional fact that Northern Ontario's districts were determined using 1991 Census data suggests Ontario will need to identify a process for redistribution sooner rather than later.

Redistribution of ridings is carried out by independent Boundaries Commissions, established by statute at the federal level and in every province and territory except Ontario. In most provinces and territories (as at the federal level) a specific statute establishes and provides terms of reference for the Boundaries Commission. In Quebec, this is accomplished under the *Election Act*, and in Nova Scotia under the *House of Assembly Act*. On the three occasions in which Ontario has established a Boundaries Commission (1962, 1973, and 1983), it has been by an order or resolution of the House.

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **1. (a) establish a permanent Boundaries Commission comprised of the Chief Electoral Officer, a Justice of the Ontario Supreme Court, and an academic;**
>
> **(b) provide that the Commission review Ontario's electoral boundaries on a regular, established schedule; and**
>
> **(c) authorize the Commission, using federal electoral district boundaries as a base line, to make any necessary adjustment to a system of coterminous boundaries that is consistent with the principle of effective representation, in light of any special requirements the Province may identify.**

---

[2] It should be noted that at the time the *Representation Act, 2005* was enacted, the Legislature could not presuppose the result of a possible referendum on changing Ontario's electoral system, to be held in conjunction with the 2007 general election. Such a referendum was held in 2007, without obtaining a result that would have compelled the introduction of legislation for a new electoral system. A change in Ontario's electoral system would almost certainly have required electoral districts to be configured on a different basis than under the current system, and in all likelihood on a basis that would have been incompatible with maintaining coterminous provincial and federal election boundaries.

The Committee's discussion focused on the composition of the proposed Commission, the extent of the Commission's power to determine electoral boundaries, and the general criteria that the Commission would use to justify deviations from an electoral quotient, and/or to depart from the baseline of federal electoral district boundaries.

It is noted that Ontario's three previous Boundaries Commissions were each composed of the Chief Electoral Officer, a justice, and an academic.

The two most recent Ontario Commissions were supplied with an electoral quota that was ±25% of the average provincial population, [3] except where prescribed criteria justified a further departure. These criteria varied (albeit with considerable overlap) from one Commission to another; establishing such criteria is an important step in the creation of a permanent Boundaries Commission. The goal of achieving provincial districts as coextensive as possible with federal districts was recommended by the 1970 Select Committee on Election Laws, but was not included in the terms of reference for the 1973 and 1983 Commissions. In both years, northern Ontario was guaranteed a minimum of 15 seats (in Legislatures of 125 and 130 Members, respectively). All three Ontario Commissions were informed by the goal of including, where possible, the whole of any one municipality within one electoral district, particularly in districts with rural communities.

Previously, the work of each Ontario Commission was completed with the introduction of a government bill establishing the new electoral district boundaries. In most Canadian jurisdictions, legislation is introduced to implement the boundaries recommended in the commission's final report or embodying the terms of the draft bill or representation order presented in the report. In some cases (e.g., federally), the Act establishing the commission and its terms of reference also provides that the commission's final product, such as a draft[4] representation order, takes effect without the passage of legislation.

[3] The margin of ±25% is a criterion in Canada and five provinces; within the provinces and territories only Nunavut permits a larger deviance (±30%).

[4] The term "draft" should not be understood as indicating that this list of electoral districts and their boundaries is subject to further revision; rather, it remains a draft order until it comes into effect, which, under the federal legislation, is once at least one year has passed between the date of the proclamation of the draft order and the date that Parliament is dissolved for a general election. In 2003, the federal draft representation order was proclaimed in force on August 25, to become effective on the first dissolution of Parliament that occurs after August 25, 2004.

II. Professionalization of Service Delivery

The Committee heard from the Chief Electoral Officer and his predecessor about the importance of professionalizing Ontario's election workforce in order to enhance opportunities for Ontario electors and improve their voting experience. Service delivery during a general election relies on the activity of more than 70,000 workers who must be hired, trained, and managed in the performance of their duties within a compressed time frame. The Committee was told of the challenges in finding a sufficient number of individuals who are willing and capable of serving as election workers:

> It is becoming increasingly difficult to recruit qualified individuals who are able to handle long hours and who have the problem-solving skills required to function in a fast-paced, high pressure election environment. [5]

Appointment of Returning Officers

The administration of an election in an electoral district is the responsibility of the returning officer. This individual must set in motion and coordinate a complex series of tasks – including the hiring, training and management of more than 500 workers – which must be completed within a set of fixed deadlines. As the Chief Electoral Officer has noted, "it is an extremely stressful and demanding role."[6]

At present, the Lieutenant Governor in Council appoints the returning officer for each electoral district. The returning officer serves for life, or until he or she resigns, with the permission of the Chief Electoral Officer, or until he or she is removed from office in one of two ways. The Lieutenant Governor in Council may remove from office a returning officer who is incapable of performing satisfactorily his or her duties under the Act. The Chief Electoral Officer may remove from office a returning officer who fails, in the opinion of the Chief Electoral Officer, to discharge his or her duties under the Act.

The returning officer is responsible, in turn, for appointing the election clerk, who assists the returning officer in his or her duties and may act in the returning officer's stead if he or she is unable to continue in that position during an election.

---

[5] *Chief Electoral Officer's Submission to the Select Committee on Elections,* Feburary 4, 2009, p. 13.

[6] Ibid., p. 12.

Chief Electoral Officer Essensa has noted that the *Election Act* "does not provide a clear set of qualifications for a returning officer," and fails to specify "clear criteria which allow for the removal of returning officers who the Chief Electoral Officer feels have not adequately performed their duites."[7] Mr. Essensa's recommendation (which echoes a similar proposal by his predecessor) is that Ontario's electoral legislation make

> the Chief Electoral Officer responsible for selecting Returning Officers and Election Clerks through a transparent, non-partisan process where individuals are chosen on merit, based on their qualifications and experience.[8]

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **2. (a) provide for the appointment by the Lieutenant Governor in Council through an order-in-council of a returning officer for each electoral district, for a definite term of office (to be prescribed in the legislation);**
>
> **(b) require that the appointment is made on the advice of the Chief Electoral Officer; and**
>
> **(c) give the Chief Electoral Officer primary responsibility for the recruitment of candidates for the position.**

Mr. Essensa's submission was helpful in indicating the growing role of the Chief Electoral Officer since the mid-1980s in the appointment process for returning officers. Prior to the 1999 and 2003 elections, the Chief Electoral Officer met with candidates for the position to explain the responsibilities of the position and the time commitment involved in meeting them. Before the 2007 election, Elections Ontario tested potential appointees on their knowledge of Ontario's electoral process and legislation.

The Committee supported expanding the role of the Chief Electoral Officer in the appointment process, but also concluded that there are advantages to retaining the practice of appointing (and dismissing) returning officers by Order-in-Council.

---

[7] Ibid.
[8] Ibid.

Election Clerk

Under the current legislation, each returning officer is responsible for appointing an election clerk, who serves, in effect, as the assistant returning officer. If, during an election period, the returning officer dies, is disqualified, or refuses or is unable to perform his or her duties and has not been replaced, the election clerk will assume the returning officer's duties. As noted, Mr. Essensa proposed that the Chief Electoral Officer should become responsible for the appointment of the election clerk; his submission to the Committee suggested that the runner-up in the proposed merit-based competition to select a returning officer would be appointed as the election clerk.

While Ontario's returning officers generally supported Mr. Essensa's recommendations to the Committee, many expressed concern about losing control over the appointment of the election clerk. Returning officers underlined the importance of personal compatibility in their relationship with the election clerk, and believe that they are best suited to judge who should be their "right hand".

Proposal

The Committee considered the proposals that Ontario's electoral legislation

> **3. Provide that an election clerk for each electoral district be appointed by the Chief Electoral Officer on the advice of and in consultation with the returning officer for the district.**
>
> **4. Change the titles of "returning officer" and "election clerk" to "district electoral officer" and "deputy district electoral officer," respectively.**

Depoliticizing the Appointment of Poll Workers

The returning officer is currently responsible for staffing the polling locations, both during the advance polling period and on polling day. The Act requires the returning officer to appoint a deputy returning officer and a poll clerk for each polling place. In the 2007 election, each electoral district averaged about 240 polling places.

In addition to requiring that poll officials be electors in the electoral district, the legislation requires that they be appointed so as to represent two different political interests. If possible, deputy returning officers are to be

appointed from a list supplied by the candidate of the registered party represented by the government of the day, and poll clerks are to be appointed from a list supplied by the candidate of the registered party of a political interest other than the government that received the highest or next highest number of votes at the most recent election.

The candidates who may supply these lists of poll workers have until 10 days before polling day to do so; at that point, having received lists or not, the returning officer must appoint poll workers. Appointments may be made before this time if a candidate has supplied a list or has advised the returning officer that such a list will not be supplied. In many cases, the designated candidates will not supply a sufficient number of names for the returning officer to staff the polling stations fully. Nonetheless, the returning officer may be constrained to wait until 10 days before polling day to hire other individuals. At this point in the campaign period, the returning officer is busy with other responsibilities, including advance polling. Hiring this late in the process leaves little time for ensuring that poll workers are properly trained and ready for polling day.

Mr. Essensa has recommended that the residency requirement for poll officers be removed, and that the returning officer in each electoral district be permitted to appoint the election officials who will report to him or her. A non-partisan hiring process would enable returning officers to begin recruitment and hiring at the outset of the writ period and thereby free up more time during the final days before polling day.[9] Mr. Hollins had also urged the Committee to consider a hiring process for poll officials that is "merit-based and according to the returning officers' schedule."[10]

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **5. (a) eliminate the rules that currently apply to the appointment of poll officials, including the requirement that a poll official reside in the electoral district, and in particular, any rule regarding the appointment of deputy returning officers and poll clerks from lists provided by the prescribed candidates up to 10 days prior to Election Day; and**

[9] Ibid., p. 14.
[10] Committee *Hansard*, October 30, 2008, p. EL-12.

(b) make returning officers responsible, under the direction of the Chief Electoral Officer, for hiring and training poll workers.

The Committee supported providing returning officers with the ability to appoint and adequately train poll officials in a timely fashion.

Remunerating Election Officials (Schedule of Fees)

The rates at which election officials are remunerated are set out in Table 1 (the "fee schedule") of O. Reg. 244/07 (Fees and Expenses), made under s. 112 of the *Election Act*. The regulation provides for annual indexation (on April 1) of the amounts in Table 1 to the rate of inflation for the previous calendar year. The regulation also provides that the Chief Electoral Officer may direct that certain amounts be increased, subject to prescribed limits and conditions.

One of the issues frequently raised by returning officers in their submissions to the Committee was the inadequacy of the fee schedule. Part of the criticism was that levels are too low for the work provided, but of equal or greater concern to the returning officers is the difference in the fees paid for positions; in their view, this does not reflect a corresponding difference in the amount and complexity of the work involved.

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

6. Make the Chief Electoral Officer responsible for

(a) establishing the wages for election workers, consistent with appropriate labour market rates; and

(b) reporting on position descriptions and salaries in the post-election report.

The Committee supported providing the Chief Electoral Officer with the ability to provide compensation to election officials that is commensurate with the tasks that they are required to perform and which will attract individuals who are qualified and motivated to do the work involved.

III. The Permanent Register of Electors for Ontario (PREO)

Ontario is one of nine jurisdictions in Canada with a permanent voters list or register of electors. The Chief Electoral Officer was charged with establishing and maintaining a permanent register of electors under amendments to the *Election Act* that came into force on January 1, 1999. The Permanent Register of Electors for Ontario (PREO) has now been used in three elections (1999, 2003, and 2007).

A permanent register of electors seeks to avoid the necessity of conducting an enumeration to create a list of electors every time the writs for an election are issued.[11] At the same time, the challenge shifts to keeping a permanent list accurate in light of deaths, changes of address, changes of name, immigration and emigration, and new voters coming of age. In his report on the 2003 election, then Chief Electoral Officer John Hollins indicated that about 1.5% of the data in the PREO changes each month. An accurate, up-to-date list is necessary in order to preserve the integrity of the electoral process, to minimize challenges and last-minute registrations that could clog the voting machinery on polling day, to allow all eligible electors to receive notifications about the election and their polling places, and to provide accurate data on voter turnout.

It is important then, that the electoral legislation provide the Chief Electoral Officer with the tools necessary to update the PREO. Most of the information contained on permanent registers of electors is derived from other government entities, and is often dependent on the obligation that electors have to update their relevant data with these entities. Ontario's Act requires the PREO to be updated with respect to all Ontarians at least once in each calendar year, and as soon as possible following the issue of a writ for a general election (unless the most recent updating was within two months of the day the writ is issued). The Chief Electoral Officer is provided with a number of ways of obtaining information:

- [by] tak[ing] any steps that he or she considers necessary to ensure that it [the permanent register] is as accurate as reasonably possible (s. 17.1(1));
- by obtaining it [information] from any source that he or she considers reliable, including . . .
  - i. the Chief Electoral Officer of Canada,
  - ii. the government of Canada and its agencies,
  - iii. the government of Ontario and its agencies,

[11] It is also consistent with shorter, rather than longer, election periods.

iv. any municipality in Ontario and its local boards (s. 17.1(4)para.2);

- by having research carried out by registration agents . . . including without limitation mailings, telephone calls, e-mails and personal visits to the homes of persons who may be electors who are not named, or not correctly named, in the permanent register (s. 17.1(4)para.3);
- by having information packages distributed at locations where they are likely to come to the attention of electors who are not named, or not correctly named, in the permanent register (s. 17.1(4)para.4);
- by having an enumeration conducted under section 18, if the Chief Electoral Officer is of the opinion that the permanent register will not be sufficiently complete and accurate if updating is based only on information obtained under [the preceding sources] (s. 17.1(5)para.5); and
- by using any other technique that the Chief Electoral Officer considers will assist in updating the permanent register (s. 17.1(4)para.6).

[Also,] the Chief Electoral Officer shall establish and maintain an electronic system to allow electors to verify and confirm information about themselves in the permanent register (s. 17.1.1(1)).

In addition, the Act requires any entity identified in s. 17.1(4)para.2.iii (government of Ontario and its agencies) and s. 17.1(4)para.2.iv (any municipality and its local boards) to provide the Chief Electoral Officer upon request, with information for the purpose of verifying the accuracy of the PREO.

Enumeration

Of the nine jurisdictions with a permanent register of electors, all but Canada have retained the option of enumeration as a means of providing a comprehensive updating of the register. However, in addition to the information-gathering powers described above, Ontario's legislation also has a section requiring that in each calendar year in which a general election is scheduled to be held under subsection 9(2) (the four year fixed-date cycle), the Chief Electoral Officer will carry out a targeted registration program, to be completed before the writs are issued. This program is aimed at improving the register's accuracy regarding the following criteria:

- electors who have moved;

- persons who have reached the age of 18, but are not named in the register;
- new citizens of Canada not named in the register;
- electors who have died but are still named in the register; and
- any other matter that the Chief Electoral Officer deems relevant.

The program may be conducted for any electoral district or any part of an electoral district. The techniques by which registration agents appointed for this purpose may gather information are extensive and include "any other technique the Chief Electoral Officer considers will further the targeted registration program." (s. 17.14(6)4.)

Finally, during the writ period, returning officers, subject to the approval of the Chief Electoral Officer, may appoint revising agents to enumerate qualified electors of a particular portion of an electoral district whose names do not appear on the list of electors.

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **7. Remove any reference to "enumeration" and rely on targeted registration prior to the writ period and the appointment of revising agents following the issue of writs for an election.**

The Committee's views on the proposal to eliminate references to enumeration and rely on targeted revision/registration were mixed. One Member emphasized his party's opposition to eliminating enumeration; another noted the absence of any provision requiring the Chief Electoral Officer to respond favourably to a returning officer's request for resources to conduct a targeted revision.

IV. Improving the Voting Process

At the heart of the electoral legislation is the process by which electors attend a poll and cast their ballots. Both Mr. Essensa and Mr. Hollins have spoken about enhancing opportunities for Ontario electors to vote. The Committee supports that goal when achieving it is consistent with preserving, if not strengthening, the integrity of the voting process. Replacing proxy voting in favour of special ballots (see below) offers an example of how both ends can be served.

The Committee determined early in its deliberations that it had no interest in and would not be considering proposals for remote electronic voting (e.g., voting by phone, fax or Internet). Two views of the voting process have informed the consideration of proposals and recommendations put before the Committee. One view emphasizes ensuring that all electors, wherever they reside, have the same opportunity to vote. The other view – captured by Mr. Hollins's phrase, "multi-channel voting" – focuses on providing electors with numerous ways of voting, each with "its own built-in security."[12]

Advance Polls

Under amendments brought in prior to the 2007 general election, Ontario's election law provides more advance polling opportunities than any other jurisdiction in the country. (Conversely, Ontario has been the only jurisdiction not to allow voters who will be or expect to be absent on election day and during the advance polling period to vote by special (mail-in) ballot – discussed further below.) For a general election held under subsection 9(2), advance polls must be held at the returning office for 13 days, starting 18 days prior to polling day (if the ballots have been printed), and at the returning office and designated other locations for 10 days, starting 15 days prior to polling day. The number of advance poll locations in addition to the returning office is approved by the Chief Electoral Officer, and advance polls are open from 10 a.m. to 8 p.m. or "during such hours as are determined by the Chief Electoral Officer." (s. 44(6))

Almost every returning officer who corresponded with the Committee addressed the issue of advance polling, and most noted the challenge of staffing and administering advance polls. A common suggestion was to provide for fewer days and shorter hours, compensated for by having more locations.

Providing adequate advance polling opportunities is often difficult in electoral districts that have many communities spread over large distances. The returning officer and Chief Electoral Officer must determine in which of these communities it is feasible to hold advance polls for the 10 days required under the statute. Electors in the remaining communities in such a district will need to travel to these designated locations to access an advance poll; some electors may not be able or willing to do so. The current statute does not allow a returning officer in such a district to provide a roving advance poll, for example, that might be held in several communities for one or two days during the advance polling period.

[12] Committee *Hansard*, October 30, 2009, p. EL-14.

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **8. Provide the Chief Electoral Officer with the ability, in consultation with the returning officer, to determine the number of days, polling hours, and polling locations for advance polling that will meet the needs of electors in a district.**

Concern about the government's proposal was expressed as opposition to any attempt to limit or reduce the availability or number of advance polls. One Member suggested that an acceptable minimum number of polling days be included in the legislation. Another Member proposed that the Chief Electoral Officer might be given the discretion to increase the number of polls, but the number of polls would need to be consistent and the hours of polling uniform in all districts.

Proxy Voting and Special Ballots

Electoral legislation commonly provides a remedy for the elector who is unable to be present at a poll on polling day or during the advance polling period. Included in this category of electors are those normally resident in the jurisdiction but who are, for one reason or another, abroad (or out-of-province). Under current legislation, proxy voting is the only process available to an Ontario elector who is unable to vote on polling day or during the advance polling period. Chief Electoral Officer Greg Essensa and his predecessor John Hollins have expressed concerns about the provisions that permit voting by proxy. Describing proxy voting as a "complex, cumbersome process that is rarely used," Mr. Essensa further identified its drawbacks:

> Proxy voting forces electors to give up the secrecy of their vote since they are required to select another eligible elector to vote on their behalf. Electors have no guarantee that the person they entrusted with their vote has actually cast the ballot in accordance with their wishes.[13]

Apart from Ontario, only Yukon and Nunavut permit proxy voting.

In addition, Ontario is the only jurisdiction among Canada, the provinces, and the territories not to permit mail-in or special ballots for at least some

---

[13] *Chief Electoral Officer's Submission to the Select Committee on Elections*, February 4, 2009, p. 5.

class(es) of eligible electors. While the special ballot may be the only means by which an elector serving abroad or temporarily resident outside the jurisdiction is able to vote, in almost all jurisdictions (Quebec being the most notable exception) *any* eligible elector may apply to vote by special ballot.

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **9. (a) eliminate provisions that permit voting by proxy; and**
>
> **(b) include special voting rules (i.e., voting by special ballot), modelled on provisions in the *Canada Elections Act.***

Having noted the potential of a special ballot process to address the specific circumstances of many electors, including persons who are housebound, postsecondary students living in residence, and electors temporarily residing or vacationing outside the province, the Committee supported Ontario adopting a special ballot process, modelled as closely as possible on provisions in the *Canada Elections Act.* The legislation would permit any eligible Ontario elector to apply to vote by special ballot. The Committee also supported removing from Ontario's electoral legislation the provisions that allow electors to vote by proxy.

Service Delivery Enhancements

Like many other Canadian jurisdictions, Ontario continues to employ a voting model incorporating two poll officials using a pen-and-paper list-based recording scheme to manage

- the verification of an elector's eligibility to receive a ballot;
- the delivery of a ballot to the elector;
- the marking of that ballot by the elector; and
- the return of that ballot to a poll official, who examines the ballot before returning it to the elector, who places it in the ballot box in the presence of both poll officials.

A complete description of this service delivery model would include other details of the process that are prescribed in the Act.

Chief Electoral Officers have argued that the prescriptive nature of this model prevents them from introducing improvements to the balloting process, improvements that would enhance the voter's experience and employ resources more efficiently and effectively. In every electoral district, there are more polling divisions than there are voting locations. In the 2007 general election, for example, 28,244 polling places (27,596 election day and 648 advance polls) were provided in 9,090 voting locations. Even though, at a given voting location, there might be several pairs of poll workers on hand, each pair may only process the electors whose names appear on the list for their polling division; each elector may only approach the poll workers for the poll to which he or she has been assigned.

More efficient models are possible, and have been adopted in other jurisdictions. A "bank teller" model was described to the Committee. In it, all electors arriving at a voting location would be served by the first available poll worker in each stage of the process. Initially, the elector would attend a station where his or her eligibility to receive a ballot would be verified. The elector would then bring that confirmation to a second station, receive a ballot, and then move to an available place to mark the ballot. Finally, the ballot would be placed in the appropriate ballot box in the presence of another worker. A separate station might be dedicated to dealing with polling day registrations or resolving challenges about proof of identity.

In such a process, the distinction between deputy returning officer and poll clerk might no longer apply. This distinction between the poll workers and the prescriptive nature of the Act regarding their duties and roles in the voting exercise may reflect, at least in part, the political basis of their appointment.

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **10. (a) allow the Chief Electoral Officer, in consultation with representatives of Ontario's political parties and with returning officers, to incorporate new tools and methodologies in the polling process;**
>
> **(b) eliminate provisions that prevent the application of innovations that would deliver better service to electors while preserving the integrity of the system; and**

(c) replace the positions of deputy returning officer and poll clerk with the position of election worker.

Concerns expressed by Committee members in the discussion of these proposals included uncertainty about how the legislative provisions to address them might be worded, and whether or not such changes would eventually lead to electors being permitted to vote from any voting location in their electoral district. The Committee members agreed that any service delivery model implemented must continue to accommodate scrutineers in a manner satisfactory to all parties.

Mobile Polls

Section 14 of the *Election Act* provides that a polling place will be provided in an institution of 20 or more beds in which chronically ill or infirm persons reside, or in a retirement home of 50 or more beds. Subsection 14(2) also permits the deputy returning officer and poll clerk "to attend upon the electors at their bedsides or otherwise for the purpose of receiving their ballots." Following this canvass of the residents, "the poll officials may continue the poll in one location until full opportunity has been given for all resident electors to vote." (14(3))

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

11. (a) provide the Chief Electoral Officer and returning officer with the ability to establish mobile polls, as needed, and determine the voting hours of such polls; and

(b) model this section of the legislation on provisions for mobile polls in the *Canada Elections Act*.

Under subsection 538(5) of the *Canada Elections Act*, a returning officer may establish a polling division that consists of two or more institutions "where seniors or persons with a physical disability reside." When such a division has been constituted, the returning officer may, under subsection 125(1), establish "a mobile polling station to be located in each of those institutions successively." The returning officer must set the hours that the mobile polling station will be located at each of the institutions and provide candidates with notice of that itinerary.

Mobile polls are generally regarded as a more efficient use of resources than staffing a poll at each institution for regular polling hours. In the Northwest Territories, a mobile poll may visit an elector who is housebound. The *Canada Elections Act* includes a provision that permits a housebound voter who is unable to read, or who is unable to complete a special ballot, or who, on account of a physical disability, is unable to visit the returning office, to apply to have an election official visit the elector's home and, in the presence of a witness, assist the elector in voting.

The Committee was generally receptive to the idea of a mechanism that would bring a ballot to the housebound elector, whether or not this is regarded as a "mobile poll". Reservations were expressed with respect to the mobile poll that successively attends two or more institutions. One concern was the absence of a fallback provision to address the elector who is resident in the institution and wishes to vote but finds that he or she has missed the mobile poll. A more fundamental objection was that polls in institutions should have the same hours as regular polls, in keeping with the principle of providing equal access to all electors.

Identification Documents

In 2007, the *Election Act* was amended to require electors to produce proof of identity in order to receive a ballot at the polling place, and proof of identity and proof of place of residence when seeking to register and receive a ballot at the polling place. The Act also provides that the Chief Electoral Officer "shall . . . determine what document or class of documents constitutes" proof of identity and proof of place of residence.
Both Mr. Hollins and Mr. Essensa have indicated that Elections Ontario wishes to include the photo Ontario Health Card as a document that provides proof of identity and residence. Concern has been raised that the *Personal Health Information Protection Act, 2004* (*PHIPA*) limits the ability of election officials to ask electors to produce the health card for identification purposes.

A close reading of subsection 34(4) of *PHIPA* indicates that it proscribes "requiring" the presentation of the health card. Federal practice in Ontario during the general election of 2008 suggests that identifying and promoting the use of the health card as an identification document is consistent with *PHIPA*. On this interpretation, Ontario election officials *are* permitted to ask electors to show provincially-issued identification cards, including health cards, so long as there is no requirement to produce the health card. This view was shared by Ontario's Privacy Commissioner, Dr. Anne Cavoukian, who wrote to the Committee as follows:

> The current practice of allowing the use of Ontario health cards as an *optional* proof of identification in Ontario elections is consistent with the provisions in *PHIPA*. I am not aware of any reason why these provisions, or the current practice, should be changed.[14]

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **12. Permit individuals to use their health card as identification for the purposes of voting.**

The Committee supports Ontario electors continuing to be able to use their photo health card in order to establish their identity and/or place of residence.

Vouching

Section 51 of the *Election Act* permits an elector whose name is on the polling list and who is able to provide proof of his or her identity to vouch for an elector whose name was omitted from the polling list. This provision may be applied only in a rural polling division (under s. 12(1) each returning officer is required to divide the electoral district into urban and rural polling divisions as directed by the Chief Electoral Officer). Under s. 51(2), an elector may vouch for more than one elector.

The procedure provided for in section 51 is an example of vouching for the purposes of registering an elector. Vouching for this purpose is also permitted under the *Canada Elections Act*, and the election Acts in Saskatchewan and New Brunswick. Canada and Saskatchewan also permit an elector whose name is on the polling list and who is able to provide proof of his or her identity to vouch for an elector whose name is on the list but is unable to provide satisfactory proof of identity. These are examples of vouching for the purposes of receiving a ballot.

In his report on the 2007 election, Chief Electoral Officer John Hollins suggested that section 51 is an anachronism, that retaining this process "compromises the integrity of the voting and does not treat all electors equally. This situation merits legislative change."[15] During the 2007

[14] Letter to the Committee, April 20, 2009 (emphasis by Dr. Cavoukian in the original).
[15] Elections Ontario, *Placing the Elector at the Centre of the Process*, Report on the 39th General Election in the Province of Ontario (Toronto: Elections Ontario, June 2008), p. 43.

election, section 51 was rendered inoperative because of the decision that no polling divisions would be designated as rural polling divisions.

Many of Ontario's returning officers have experience working in federal elections where, as noted, vouching is possible in all polling divisions. Many of these election officials have found vouching provisions to be very helpful, an observation they shared with Elections Ontario and with the Committee. In his appearance before the Committee, Mr. Hollins recommended that an elector with proper proof of identity be allowed to vouch for one other person, both for the purposes of receiving a ballot and for the purposes of registration.

Mr. Essensa's submission to the Committee suggests that section 51 (vouching for the purposes of registration) be amended to apply to all electoral districts, and that vouching for the purposes of receiving a ballot also be permitted.

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **13.(a) permit an elector whose name is on the polling list and who is able to produce acceptable proof of identity to vouch for the identity of an elector whose name is on the polling list so that he or she may receive a ballot, or to confirm for the purpose of registration the identity of an eligible elector whose name does not appear on the polling list;**
>
> **(b) require the elector who was vouched for (the vouchee) to sign a declaration;**
>
> **(c) add to the list of offences under the Act, signing a false declaration under this provision; and**
>
> **(d) establish that an elector may vouch for no more than two electors.**

Both opposition party Members reported that their caucuses were divided on this issue. One Member suggested that vouching works better in a rural polling division where the population changes less frequently. Another Member noted a strong desire that electors produce identification, offset by the recognition that vouching may provide a means of enfranchising homeless persons. In this respect, it was suggested, the proposed limit (that

one elector may only vouch for two electors) could prove to be problematic.

Clarifying Student Residency

In his post-election report, then Chief Electoral Officer John Hollins recommended that Ontario's legislation follow the lead of the *Canada Elections Act* in permitting university and college students to designate their residence for the purposes of voting. Currently, under subsection 1.1(2), Ontario's Act states that "the place where a person's family resides is also his or her residence, unless he or she moves elsewhere with the intention of changing his or her permanent lodging place." The provision in the federal Act to which Mr. Hollins referred states that "the place of ordinary residence of a person is the place that has always been, or that has been adopted as, his or her dwelling place." (s. 8(1))

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **14. Make it easier for students to choose where they live for the purposes of voting.**

Committee members agreed with the principle of permitting postsecondary students studying away from home to identify the electoral district in which they are resident for the purpose of voting.

Testing Voting and Vote-Counting Equipment and Alternative Voting Methods

Section 4.1 of the *Election Act* permits the Chief Electoral Officer during a by-election to employ voting equipment, vote-counting equipment or alternative voting methods different than those required by the Act. This "piloting provision" was employed, for example, in advance polls for the March 2009 by-election in the electoral district of Haliburton–Kawartha Lakes–Brock to test ballot-marking equipment that permits electronic tabulation of ballots and incorporates an accessibility feature that allows persons who might not otherwise be able to mark their own ballot to do so.

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

15. Permit the Chief Electoral Officer, in consultation with the advisory committee (appointed under s. 4.3 of the *Election Act* and) comprised of members appointed by the registered political parties, to test voting and vote-counting equipment and alternative voting methods in both general elections and by-elections.

Discussion of this issue revealed concerns about extending the Chief Electoral Officer's ability to pilot new methods and technologies to include general elections. One objection was that there should be uniformity across the province in how electors vote, which would be compromised if the testing in a general election were to take place in some districts and not others. Another concern was the weakness of the proposed direction to the Chief Electoral Officer (i.e., "in consultation with the advisory committee"). By contrast, for example, s. 18.1 of the *Canada Elections Act* permits the Chief Electoral Officer to "test an electronic voting process for future use in a general election or a by-election," but also prescribes that "such a process may not be used for an official vote without the prior approval of the committees of the Senate and of the House of Commons that normally consider electoral matters."

Commissions and/or Committees

The Chief Electoral Officer noted his authority to make recommendations he considers advisable to the Acts that he administers in his annual report to the Legislative Assembly. He has proposed that the Chief Electoral Officer also be given the statutory authority to study and report on all matters related to the field of election administration, election finance and voter registration. Mr. Essensa believes that his office should also have the authority to study and report on any policy issues that affect the general administration of federal, provincial and municipal elections in Ontario, and the power to hold meetings and symposia on education-related topics. Finally, Mr. Essensa has recommended that the Chief Electoral Officer be granted the authority to assemble a body of experts to study and consult on contribution, expense, spending and advertising rules.

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

16. Permit the Chief Electoral Officer to establish Commissions and/or Committees from time to time to

examine the ongoing modernization of the voting process and the rationalization of election services.

A strong objection to this proposal was raised on the basis that innovation or change, if it is needed, should be considered by a Committee of the Legislative Assembly.

V. Improving Access for Persons With Disabilities

Representatives of persons with disabilities met with the Committee to discuss efforts to make Ontario's elections fully accessible. The group, members of the Accessibility for Ontarians with Disabilities Act Alliance (AODA Alliance), reminded the Committee that during the 2007 election campaign, each political party committed to achieving an accessible election action plan. They also shared with the Committee their views on how such a plan might be put into place and realized. In addition, the Committee was informed of service delivery gaps in the provision of accessible voting opportunities for persons with disabilities during the 2007 election.

Put most simply, the vision of the AODA Alliance is a system in which all persons with a disability may not only vote, but be able to verify independently how they have voted. It is this outcome that matters, they emphasized, not the technology that may be used to achieve it.
A theme stressed by the AODA Alliance group was the importance of having election officials consult with members of their community. One service delivery gap explained to the Committee was that many of the polling locations selected by returning officers for the 2007 general election and identified as accessible turned out, on polling day, to be less than fully so.[16] According to a former Elections Ontario employee, returning officers lacked training in how to assess the accessibility features of locations, and lacked knowledge of best practices from other jurisdictions. The AODA Alliance suggested that potential voting locations be identified at a much earlier date (particularly for elections held under s. 9(2) of the Act), and that the community of persons with disabilities be consulted to assess the accessibility of locations prior to their confirmation as polling places.

The AODA Alliance suggested that measures such as pre-selecting voting locations sufficiently in advance of elections and permitting persons with a

[16] The other service delivery gap described was the failure of updated TTY services (which enable persons who are deaf, deafened or hard of hearing to directly communicate with others over the phone) to work properly during election day.

disability to assess them should be put into legislation. More generally, the group asked that legislation include mandatory steps toward achieving accessibility and monitoring measures to ensure compliance takes place:

> We're confident that their [Election Ontario's] intentions are good, but . . . . we have learned that leaving it to voluntary action, not legislative guarantees, will not provide accessibility.[17]

In summing up, the AODA Alliance asked the Committee to accept the 2011 general election as the deadline for putting an end to inaccessible ballots, inaccessible polling stations, and inaccessible all-candidates' debates.

Use of Technology

Subsection 55(1) of the *Election Act* permits an elector who is unable to read, or with a disability that prevents him or her from voting as otherwise prescribed in the Act, to apply for assistance in marking his or her ballot. Under this provision, the deputy returning officer may mark the elector's ballot as he or she directs, in the presence of the poll clerk, and place it in the ballot box. Subsections 55(2) to 55(5) detail a process, similar to that in subsection 55(1), whereby a friend of the elector may accompany the elector to the voting screen and mark the ballot as the elector directs. Both Mr. Hollins and Mr. Essensa have noted that these arrangements compromise the secrecy of the elector's vote.

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **17. Permit the Chief Electoral Officer to use or adapt new technologies to assist persons with disabilities to vote.**

During the Committee's deliberations, one Member expressed support for this proposal, but also for retaining the option available under subsectons 55(2) to 55(5) – "friend of the elector." The Committee decided to invite the Chief Electoral Officer to share Elections Ontario's experience piloting new technology in the March 2009 by-election in Haliburton–Kawartha Lakes–Brock. The Committee's discussion with the Chief Electoral Officer highlighted several issues:

---

[17] Mr. David Lepofsky, Committee *Hansard*, April 28, 2009.

- the small number of electors who used the accessibility features in the electronic ballot tabulation technology being tested;
- the cost of the technology;
- the need to train election officials in administering the technology;
- the likelihood of improvements in technology and any impact of this consideration on decisions to buy or lease such technology; and
- the possibility of sharing technology (and costs) with other levels of government.

Mobile Polls / Special Ballots

The government's proposals to adopt provisions permitting mobile polls and special voting rules, patterned in each case on provisions in the *Canada Elections Act*, if adopted, would offer alternative voting methods for persons with a disability that currently are not available. Committee members supported including a provision such as s. 243.1 of the federal Act, which allows a housebound elector with a physical disability to apply to have an election official visit the elector's home and assist the elector in voting (noted above).

Transfer Certificates

Under subsection 24(1.1), electors who could vote more conveniently in another polling division (than the one in which they reside) because their mobility is impaired by a disability or by some other cause may apply, up to and including the day immediately preceding polling day, for a transfer. This does not accommodate persons with disabilities who discover on polling day that the polling location to which they have been assigned is not sufficiently accessible.

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **18. Permit electors with a disability to apply, up to and including polling day, to transfer to a more accessible polling location.**

The Committee supported extending the transfer application period to include polling day.

VI. Modernizing Election Finance Rules

Ontario's Chief Electoral Officer has noted that consolidating the *Election Act* and the *Election Finances Act* would eliminate inconsistencies in the provisions that govern the nomination, registration and endorsement of candidates. Both Mr. Essensa and his predecessor Mr. Hollins have recommended that the legislation also be updated to reflect modern banking and accounting practices.

Corporate Credit Cards

Under the *Election Finances Act,* donations to political parties may be made by individuals, corporations that are not registered charities, and trade unions. Cash donations may not exceed $25. Amounts in excess of $25 may be made only be personal cheque, a money order signed by the contributor, or, in the case of money contributed by an individual, a credit card in the name of the individual contributor.

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **19. Permit corporate donations to political parties, constituency associations, candidates, and leadership candidates to be made with corporate credit cards.**

The Committee supported permitting the use of corporate credit cards for corporate donations.

Emerging Financial Transaction Technologies

Chief Electoral Officer Greg Essensa told the Committee that limits on the use of modern technology for fundraising are "a source of frustration for contributors and political entities alike," and suggested that the legislative framework should "allow[s] for the transparencies and efficiencies that many modern banking practices could provide."[18] Examples he cited of such practices included the use of debit cards and online donations.

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

[18] Committee *Hansard*, December 4, 2008, p. EL-26.

20. Permit, by regulation, and in consultation with the Chief Electoral Officer, the use of emerging financial technologies where appropriate.

The Committee supported regulations permitting the adoption of appropriate modern banking practices, including the electronic transfer of funds.

Planned Giving, Estate Donation

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

21. Permit registered political parties to receive contributions from estates, providing clear definitions and establishing a maximum contribution.

Committee members felt that more information was needed, such as how such contributions are handled in other jurisdictions (legislation provides little guidance), what the proposed maximum would be, and how such a limit could be enforced.

Electronic Receipting

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

22. Include provisions that would permit electronic receipting for registered political parties, riding associations, and candidates. (The Chief Electoral Officer would provide software applications and training to CFOs and financial agents to issue receipts promptly for online donations.)

The objective of this proposal is to increase transparency and openness within the election financing process. Riding associations would report on a quarterly basis.

Committee members felt more discussion of this proposal was required. Concern was expressed on behalf of one party about the extra reporting burden placed on campaign volunteers, with concern from another party about the capacity of Elections Ontario to handle the flow of information that would be generated.

Establishing Campaign Expense Limits

Under subsections 38(1) and 38(3) of the *Election Finances Act*, the limits in campaign expenses that a party and candidate may incur, respectively, are determined by multiplying the applicable prescribed amounts by the number of electors in all the districts in which the party has an official candidate, and the number of electors in the district in which the person is an official candidate. The "number of electors" in each case is the number of eligible electors as determined by the Chief Electoral Officer under the *Election Act*. Section 64 of the *Election Act* provides that:

> Immediately following polling day, the Chief Electoral Officer shall determine the number of electors that were entitled to vote in each electoral district and, as soon as possible thereafter, shall furnish a certified statement thereof to each candidate in the electoral district.

In other words, the number of electors for the purposes of calculating the limit on campaign expenses is not determined until after the campaign is over. Candidates and parties are left uncertain about how much they may spend and run the risk of violating the law if they overestimate the number of electors and spend accordingly.

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **23. Designate "the number of electors" for the purpose of calculating campaign expense limits to be the higher of (a) the number of electors in the permanent register of electors for an electoral district at the time the writ for an election is issued and (b) the number of electors entitled to vote in the electoral district, as determined by the Chief Electoral Officer immediately following polling day.**

The Committee supported removing uncertainty (and jeopardy) from the parties' and candidates' campaign finance budgeting.

Advertising Blackout

Several jurisdictions have an advertising blackout period, usually consisting of polling day and the day before polling day. Ontario and Quebec also have an immediate post-writ blackout period of one week. The development of new electronic media and the digital transfer of information have meant that definitions of what constitutes advertising may be incomplete.

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **24. Clarify what constitutes paid political advertising by amending the definitions so that the blackout period applies to any transmission to the public of paid political advertising, including all paid advertisements on radio, television, in print dailies, and on the Internet.**

The Committee concluded that the potential use of the Internet for last-minute advertising requires its inclusion within the blackout provisions, notwithstanding any difficulty that might arise in enforcing them.

Polling Day Blackout on New Election Survey Results

Ontario is one of seven jurisdictions in Canada with a blackout period for political advertising that includes polling day. Canada and British Columbia extend the blackout on polling day to include the transmission to the public of the results of any election survey that have not previously been transmitted to the public.

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **25. Include a ban on the transmission to the public in an electoral district on polling day before the close of all polling stations in the district of the results of any election survey that have not previously been made available to the public.**

The Committee supported including in Ontario's electoral legislation a ban on the transmission to the public on polling day of the results of any election survey that have not previously been made public.

Third Party Advertising

Amendments made in 2007 to the *Election Finances Act* included new sections 37.1 to 37.13, which address third party[19] advertising during an election period (i.e., beginning the day the writ for an election is issued and ending on polling day). These provisions included the following requirements:

- Third party advertisers spending more than $500 on election advertising must register with the Chief Electoral Officer.
- All registered third party advertisers must report on their expenses and contributions within six months of polling day.
- Contributions made for third party advertising purposes in the period that begins two months prior to the issue of the writ and ends three months after polling day must be reported.

The 2007 general election was the first to be held with these provisions in place.

In his presentation to the Committee on May 7, 2009, Chief Electoral Officer Greg Essensa identified the following issues for the Committee's consideration:

- Should Ontario adopt third party spending limits (following the lead of Canada, British Columbia, and Quebec)?[20]
- Should Ontario adopt third party contribution limits?
- Should Ontario attempt to limit third party advertising spending to the amounts a third party raises prior to and during an election?
- Should Ontario adopt stricter registration and anti-collusion provisions?

[19] "Third party" is defined under the Act as "a person or entity, other than a registered candidate, registered constituency association or registered party." (s. 1)

[20] Provisions regarding third party advertising have been passed in Manitoba (but remain unproclaimed), and in New Brunswick (coming into force January 1, 2010).

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **26. Include provisions that apply to third party advertising similar to those in place in other Canadian jurisdictions.**

The Committee took notice of the provisions that apply to third party advertising in other Canadian jurisdictions and commends them to the government for consideration in any revision of Ontario's election finance legislation.

VII. Better Enforcement of the Act

Administrative Penalties

Under subsection 2(g) of the *Election Finances Act,* the Chief Electoral Officer must report to the Attorney General any apparent contravention of the Act. Under subsection 53(1) no prosecution shall be instituted without the Chief Electoral Officer's consent. Mr. Essensa has argued that the election statute needs to provide the Chief Electoral Officer with a greater range of administrative measures to secure compliance with the Act, rather than forcing him or her to rely on the prosecution of offences.

Proposal

The Committee considered the proposal that Ontario's electoral legislation

> **Permit the Chief Electoral Officer to use administrative penalties or fines for violations of the Act on an appropriate scale, with an appeals process to Divisional Court.**

In his submission to the Committee, Mr. Essensa included a schedule of the types of administrative penalties he believes the Chief Electoral Officer should be able to wield.

Committee members from all parties noted concerns within their caucus about the effect of using administrative penalties such as those proposed by the Chief Electoral Officer. Some of these, it was felt, would constitute a heavy-handed approach to apparent violations that might simply be errors committed by volunteers. The concern was also expressed that smaller parties may not always have the resources needed to meet all the filing requirements by the prescribed deadlines.

OTHER RECOMMENDATIONS

As noted earlier, the Committee's initial hope was to provide with its report a draft bill incorporating its recommendations. For this reason, its primary focus was on the government's proposals for change to Ontario's electoral legislation. In addition, the government tabled recommendations of a non-legislative character, which the Committee took note of, but did not reach a conclusion on. These recommendations, presented below, generally take the form of advice to the Chief Electoral Officer to consult with other stakeholders on issues of mutual interest.

Use of Schools as Polling Locations

A number of reasons combine to make schools, from the perspective of election officials, an ideal voting location. School boards, principals and teachers, and parents don't always share this enthusiasm for situating polls in schools. Security issues, disruption to pupils' daily program, congested parking lots, and elevated traffic levels in the immediate vicinity are among their concerns.

Under s. 13(4), a school board (along with other designated entities) is required, upon the request of the returning officer, to make any premises under its control available as a polling location. On the other hand, school administrators have obligations under the *Education Act* with respect to student safety and security, and access to school premises by unauthorized persons.

Recommendation

The Committee considered the recommendation that

> **27. The Chief Electoral Officer work closely with the Ministry of Education to review communications approaches to build stronger support with school boards for ongoing use of schools and examine ways in which students might become engaged in this democratic process while maintaining the toughest of security measures in place.**

Postsecondary Students

Uncertainty respecting the application of the definition of "residence" for electoral purposes to postsecondary students living in residence makes it essential that Elections Ontario communicate to these individuals what their

options are under the electoral legislation. In addition, a general election may be the first opportunity that many postsecondary students have had to vote. The Chief Electoral Officer has obligations under the Act to provide the public with information about the electoral process, the right to vote, and how to be a candidate, as well as to prepare information packages for new electors.

Recommendation

The Committee considered the recommendation that

> **28. The Chief Electoral Officer work closely with the Ministry of Training, Colleges and Universities, Colleges Ontario, and the Council of Ontario Universities to develop a standardized communications outreach strategy to postsecondary students.**

Persons with Disabilities

The dialogue between members of the AODA Alliance and the Committee, discussed above, revealed a need for more consultation and cooperation between Elections Ontario and members of the community of persons with disabilities.

Recommendation

The Committee considered the recommendation that

> **29. The Chief Electoral Officer continue to work closely with the community of persons with disabilities on developing additional services, such as**
>
> **(a) information, e-mail access and special ballot registration forms available on the Elections Ontario website;**
>
> **(b) a sign-language DVD with open- and closed-captioning for people who are deaf, deafened, or hard of hearing; and**
>
> **(c) other services and service enhancements proposed by representatives of the community of persons with disabilities.**

PROPOSALS FOR ELECTORAL LEGISLATION

I. MANAGING ELECTORAL BOUNDARIES

Independent Boundaries Commission (pp. 5–7)

1. (a) establish a permanent Boundaries Commission comprised of the Chief Electoral Officer, a Justice of the Ontario Supreme Court, and an academic;

(b) provide that the Commission review Ontario's electoral boundaries on a regular, established schedule; and

(c) authorize the Commission, using federal electoral district boundaries as a base line, to make any necessary adjustment to a system of coterminous boundaries that is consistent with the principle of effective representation, in light of any special requirements the Province may identify.

II. PROFESSIONALIZATION OF SERVICE DELIVERY

Appointment of Returning Officers (pp. 8–9)

2. (a) provide for the appointment by the Lieutenant Governor in Council through an order-in-council of a returning officer for each electoral district, for a definite term of office (to be prescribed in the legislation);

(b) require that the appointment is made on the advice of the Chief Electoral Officer; and

(c) give the Chief Electoral Officer primary responsibility for the recruitment of candidates for the position.

Election Clerk (p. 10)

3. Provide that an election clerk for each electoral district be appointed by the Chief Electoral Officer on the advice of and in consultation with the returning officer for the district.

Position Titles (p. 10)

4. Change the titles of "returning officer" and "election clerk" to "district electoral officer" and "deputy district electoral officer," respectively.

Depoliticizing the Appointment of Poll Workers (pp. 10–12)

5. (a) eliminate the rules that currently apply to the appointment of poll officials, including the requirement that a poll official reside in the electoral district, and in particular, any rule regarding the appointment of deputy returning officers and poll clerks from lists provided by the prescribed candidates up to 10 days prior to Election Day; and

(b) make returning officers responsible, under the direction of the Chief Electoral Officer, for hiring and training poll workers.

Remunerating Election Officials (Schedule of Fees) (p. 12)

6. Make the Chief Electoral Officer responsible for

(a) establishing the wages for election workers, consistent with appropriate labour market rates; and

(b) reporting on position descriptions and salaries in the post-election report.

III. The Permanent Register of Electors for Ontario (PREO)

Enumeration (pp. 14–15)

7. Remove any reference to "enumeration" and rely on targeted registration prior to the writ period and the appointment of revising agents following the issue of writs for an election.

IV. Improving the Voting Process

Advance Polls (p. 16–17)

8. Provide the Chief Electoral Officer with the ability, in consultation with the returning officer, to determine the number of days, polling hours, and polling locations for advance polling that will meet the needs of electors in a district.

Proxy Voting and Special Ballots (pp. 17–18)

9. (a) eliminate provisions that permit voting by proxy; and

(b) include special voting rules (i.e., voting by special ballot), modelled on provisions in the *Canada Elections Act.*

Service Delivery Enhancements (pp. 18–20)

10. (a) allow the Chief Electoral Officer, in consultation with representatives of Ontario's political parties and with returning officers, to incorporate new tools and methodologies in the polling process;

(b) eliminate provisions that prevent the application of innovations that would deliver better service to electors while preserving the integrity of the system; and

(c) replace the positions of deputy returning officer and poll clerk with the position of election worker.

Mobile Polls (pp. 20–21)

11. (a) provide the Chief Electoral Officer and returning officer with the ability to establish mobile polls, as needed, and determine the voting hours of such polls; and

(b) model this section of the legislation on provisions for mobile polls in the *Canada Elections Act.*

Identification Documents (pp. 21–22)

12. Permit individuals to use their health card as identification for the purposes of voting.

Vouching (pp. 22–24)

13. (a) permit an elector whose name is on the polling list and who is able to produce acceptable proof of identity to vouch for the identity of an elector whose name is on the polling list so that he or she may receive a ballot, or to confirm for the purpose of registration the identity of an eligible elector whose name does not appear on the polling list;

(b) require the elector who was vouched for (the vouchee) to sign a declaration;

(c) add to the list of offences under the Act, signing a false declaration under this provision; and

(d) establish that an elector may vouch for no more than two electors.

Clarifying Student Residency (p. 24)

14. Make it easier for students to choose where they live for the purposes of voting.

Testing Voting and Vote-Counting Equipment and Alternative Voting Methods (pp. 24–25)

15. Permit the Chief Electoral Officer, in consultation with the advisory committee (appointed under s. 4.3 of the *Election Act* and) comprised of members appointed by the registered political parties, to test voting and vote-counting equipment and alternative voting methods in both general elections and by-elections.

Commissions and/or Committees (pp. 25–26)

16. Permit the Chief Electoral Officer to establish Commissions and/or Committees from time to time to examine the ongoing modernization of the voting process and the rationalization of election services.

V. Improving Access for Persons With Disabilities

Use of Technology (pp. 27–28)

17. Permit the Chief Electoral Officer to use or adapt new technologies to assist persons with disabilities to vote.

Transfer Certificates (p. 28)

18. Permit electors with a disability to apply, up to and including polling day, to transfer to a more accessible polling location.

VI. Modernizing Election Finance Rules

Corporate Credit Cards (p. 29)

19. Permit corporate donations to political parties, constituency associations, candidates, and leadership candidates to be made with corporate credit cards.

Emerging Financial Transaction Technologies (pp. 29–30)

20. Permit, by regulation, and in consultation with the Chief Electoral Officer, the use of emerging financial technologies where appropriate.

Planned Giving, Estate Donation (p. 30)

21. Permit registered political parties to receive contributions from estates, providing clear definitions and establishing a maximum contribution.

Electronic Receipting (pp. 30–31)

22. Include provisions that would permit electronic receipting for registered political parties, riding associations, and candidates. (The Chief Electoral Officer would provide software applications and training to CFOs and financial agents to issue receipts promptly for online donations.)

Establishing Campaign Expense Limits (p. 31)

23. Designate "the number of electors" for the purpose of calculating campaign expense limits to be the higher of (a) the number of electors in the permanent register of electors for an electoral district at the time the writ for an election is issued and (b) the number of electors entitled to vote in the electoral district, as determined by the Chief Electoral Officer immediately following polling day.

Advertising Blackout (p. 32)

24. Clarify what constitutes paid political advertising by amending the definitions so that the blackout period applies to any transmission to the public of paid political advertising, including all paid advertisements on radio, television, in print dailies, and on the Internet.

Polling Day Blackout on New Election Survey Results (pp. 32–33)

25. Include a ban on the transmission to the public in an electoral district on polling day before the close of all polling stations in the district of the results of any election survey that have not previously been made available to the public.

Third Party Advertising (pp. 33–34)

26. Include provisions that apply to third party advertising similar to those in place in other Canadian jurisdictions.

RECOMMENDATIONS FOR THE CHIEF ELECTORAL OFFICER

Use of Schools as Polling Locations (p. 35)

27. The Chief Electoral Officer work closely with the Ministry of Education to review communications approaches to build stronger support with school boards for ongoing use of schools and examine ways in which students might become engaged in this democratic process while maintaining the toughest of security measures in place.

Postsecondary Students (pp. 35–36)

28. The Chief Electoral Officer work closely with the Ministry of Training, Colleges and Universities, Colleges Ontario, and the Council of Ontario Universities to develop a standardized communications outreach strategy to postsecondary students.

Persons with Disabilities (p. 36)

29. The Chief Electoral Officer continue to work closely with the community of persons with disabilities on developing additional services, such as

(a) information, e-mail access and special ballot registration forms available on the Elections Ontario website;

(b) a sign-language DVD with open- and closed-captioning for people who are deaf, deafened, or hard of hearing; and

(c) other services and service enhancements proposed by representatives of the community of persons with disabilities.

APPENDIX A

DISSENTING OPINION OF THE PROGRESSIVE CONSERVATIVE MEMBER OF THE COMMITTEE

Dissenting Opinion on the Report of the Select Committee on Elections

Norm Sterling, MPP
Progressive Conservative Member of the Select Committee on Elections

The PC Caucus endorses Recommendation 26 of the Committee to limit third party spending in Ontario, but wants to make certain that this recommendation is implemented. Third party advertising has been recognized as a serious problem in Canada by our Federal Parliament and by five Provinces: British Columbia, Quebec, New Brunswick, Manitoba and Alberta.

Ontario has a law, but it is very weak in that it only requires registration and reporting of contributions for 6 months of the election year. As the Chief Electoral Officer of Ontario, Mr. Essensa told the committee, "This allows third parties to build advertising war chests but not to report on the source of those contributions at an earlier time."

Some Canadian jurisdictions have enacted limits on third-party spending. They range from a low of $300 in Quebec to a high of $183,300 federally.

In Ontario there is no limit. In the last provincial election, the third-party advertiser "Working Families" spent more than $1 million on advertising during the writ period. They raised $1.4 million solely from trade unions.

Because of the way Ontario's election finance laws are written it is impossible to know how much was raised and spent prior to the issuance of the election writ.

Election laws have been enacted to ensure a level playing field between politicians and their respective parties; to ensure that elections are held in a free and fair manner and that they are open and transparent. As third-party advertisers become more involved in electoral events it is necessary to ensure that they are governed by those same laws and that the laws are designed in such a manner as to recognize that elections are contested by individuals who put their names forward as candidates for public office and, in most cases, the political parties to which they belong.

Third-party advertisers have a legitimate role to play in the democratic process but they need to be open and transparent and should not have a freer hand to influence the political process than the individuals and parties who take part in the election. Further, it is also important to ensure that such third parties are truly independent, and are not subject to undue influence from any registered candidate or political party in the conduct of the advertising campaigns.

Therefore, the PC Caucus recommends, in concert with Recommendation 26 that the Legislative Assembly enact a law that:

- Restricts third party spending
- Restricts third party contribution
- Requires timely reporting of third party contributions, whenever donations are made.
- Provides for better enforcement of existing law to ensure that third party spending is not used to circumvent election finance laws, including stronger anti-collusion provisions.

Further, we recommend that the Legislative Assembly of Ontario establish an all-party committee, with equal representation from all three parties, to propose draft legislation to address these issues.

APPENDIX B

DISSENTING OPINION OF THE NEW DEMOCRATIC MEMBER OF THE COMMITTEE

The Dissenting Opinion of the NDP

Select Committee on Elections

Recommendations and Supporting Arguments

For the Chair
Of the Select Committee on Elections

Submitted to the
Select Committee on Elections

June 16, 2009

Introduction

In general, the NDP remain disappointed by the government's failure to use this committee to examine a wide range of electoral reforms. It was frustrating for the NDP to discover early during this committee process that the committee would be used to process the government "wish list" and nothing more. In hindsight, the government should have simply introduced legislation with its desired changes to existing electoral law. All in all, the committee was a disappointing, frustrating and largely irrelevant exercise.

1. Election financing

The NDP had high hopes for this committee in the early stages. It was our hope that the committee would consider the Manitoba, Quebec and Federal election financing approach. In the NDP's view, interest group financing shouldn't determine election outcomes.

Quebec, Manitoba and the government of Canada have banned corporate and union donations to political parties. In the NDP's view It's time for Ontario to do the same. Politics should be about standing up for citizens not about who has the most money.

Corporate donors are quite explicit about why they give the money they do: they want to shape government policy and access to politicians to press their views. Asked why he attended a $10,000 a plate Liberal fundraiser developer Silvio de Gasperis said bluntly, "I wanted to speak to Dalton about my (development) issue in Pickering. I knew the reason I was there."

Political parties have grown overly dependent on corporate donations and, in chasing big corporate donations have ignored average citizens – a fact that's been even been noted by corporate titans like former Royal Bank CEO Robert Taylor, "Financially effective as it may be, the current system of corporate fundraising doesn't help with (the) broader purpose (of) continuing the democratization of our politics."

Corporate donations allow CEOs and majority shareholders to donate money two ways, through both corporate and individual donations, while average citizens can only donate as individuals. This makes donation limits unenforceable and, ultimately, farcical.

.Here's how things work in other jurisdictions:

- **Federally**, each party receives 50% of expenses incurred, if it obtains 2% of valid votes overall or 5% of valid votes in electoral districts where it ran a candidate

- **In Quebec**, if a party receives 1% of votes, the Party receives 50% of incurred expenses, to a maximum of $0.60 per elector for all electoral divisions in which it ran candidates.

- **In Manitoba**, If a party obtains 10% of valid votes, it receives lesser of 50% of expenses limit and 50% of actual expenses

- **In Saskatchewan**, If a party obtains 15% of valid votes, it receives 50% of incurred expenses for all electoral divisions in which it ran candidates

Contribution limits for unions and corporations

- **In Ontario,** contributions from unions and corporations are allowed and the limit from a person, corporation or trade union is as folllows:

    - To each party: $7,500 per year x indexation factor
    - To each constituency association: $1,000 per year x indexation factor
    - To constituency associations of any one party: $5,000 per year x indexation factor
    - To each candidate: $1,000 per campaign x indexation factor
    - To candidates endorsed by one party: $5,000 total per campaign x indexation factor

In contrast, other jurisdictions have the following rules in place:

- **Federally,** contributions from unions and corporations are banned and contributions from individuals are as follow: $1,000 total per year to each registered party; $1,000 total per year to the ridings and candidates of each registered party; and $1,000 total to the leadership contestants in a particular leadership contest.

- **In Quebec**, contributions from unions and corporations are banned and the limit is $3,000 total from any individual to each party, independent member and independent candidate

- **In Manitoba,** contributions from unions and corporations are banned and the limit is $3,000 in a calendar year from an individual to candidates,

constituency associations or registered political parties or any combination of them; and $3,000 in leadership contest period to one or more contestants

2. Rules enabling Citizen Assemblies and Citizen Juries must be changed.

The current approach allows the Minister of Democratic Renewal to establish a "representative body" of electors to meet and discuss any matter the Minister determines.

This resulted in a ridiculously high bar in the past referendum which consisted of:

- A yes vote at least 60 per cent of all the valid referendum ballots cast; and
- A yes vote in more than 50 per cent of the valid referendum ballots cast in 60 per cent of ridings - at least 64 electoral districts
- The double standard in terms of setting such a high bar was put nicely by Fair Vote which said
    - "no Government raises the bar for its own legislation, which often has far-reaching effect on the lives of Canadians. No politician has ever refused to accept a seat in Parliament or a provincial legislature due to failure to win 60 per cent of the votes – many gladly take their seats despite winning less than 50 per cent or even less than 40 per cent of the votes in their ridings. In fact, thanks to the current voting system, most "majority" governments in Canada gain power without winning a majority of votes."
- The NDP believes that 50% plus one should be sufficient in all referenda.

3. A full and complete enumeration must be undertaken before every election

- Election after election has reveals that the permanent list is woefully inadequate and systematically excludes many voters particularly tenants and low income voters.
- The Liberal 2003 platform noted "The permanent voters list, used for the first time in the last provincial election, created serious problems that led

to poor turnouts in low-income and high-rental-density areas, as well as among young Ontarians." (The Ontario Liberal Plan for Democracy, p. 5) Unless the list is completely updated before every election Ontario will continue to exclude young, low-income and urban Ontarians from the democratic process.

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ SPÉCIAL DES ÉLECTIONS

MODERNISER LA LÉGISLATION ÉLECTORALE DE L'ONTARIO

1re session, 39e législature
58 Elizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité spécial des élections
Moderniser la législation électorale de l'Ontario : rapport du Comité spécial des élections.

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Modernizing Ontario's electoral legislation : report of the Select Committee on Elections.
ISBN 978-1-4435-0397-6

1. Ontario. Assemblée législative—Élections. 2. Élections—Droit—Ontario. 3. Élections—Ontario. I. Titre. II. Titre: Modernizing Ontario's electoral legislation : report of the Select Committee on Elections.

KEO838 O56 2009 342.713'07 C2009-964041-4F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L' honorable Steve Peters,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur,

Votre Comité spécial des élections a l'honneur de présenter son rapport et de le confier à l'Assemblée.

Le président du comité,

Greg Sorbara

Queen's Park
Juin 2009

COMPOSITION DU
COMITÉ SPÉCIAL DES ÉLECTIONS*

1re session, 39e législature

GREG SORBARA
Président

HOWARD HAMPTON

DAVID ZIMMER

NORM STERLING

TREVOR DAY
Greffier du comité

LARRY JOHNSTON
Recherchiste

*PETER KORMOS a régulièrement servi de remplaçant.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1
Mandat 1
Réunions et présentations 2
Objectifs et principes 2
Remerciements 3
MODERNISER LA LÉGISLATION ÉLECTORALE DE L'ONTARIO 5
I. GESTION DES LIMITES DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES 5
Commission indépendante de délimitation des circonscriptions électorales 5
II. PROFESSIONNALISATION DE LA PRESTATION DES SERVICES 9
Nomination des directeurs du scrutin 9
Secrétaire du scrutin 11
Dépolitisation de la nomination du personnel de scrutin 11
Rémunération du personnel électoral (indemnités et honoraires) 13
III. LE REGISTRE PERMANENT DES ÉLECTEURS DE L'ONTARIO (RPEO) 14
Recensement 16
IV. AMÉLIORATION DU PROCESSUS ÉLECTORAL 17
Bureaux de vote par anticipation 18
Vote par procuration et bulletins de vote spéciaux 19
Amélioration de la prestation des services 20
Bureaux de scrutin itinérants 22
Documents d'identification 23
Électeur qui se porte garant d'un autre électeur 25
Clarification du lieu de résidence des étudiants 26
Mise à l'essai de l'équipement à voter et de dépouillement du scrutin et autres façons de voter 27
Commissions et/ou comités 28
V. AMÉLIORATION DE L'ACCÈS POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES 29
Utilisation de la technologie 30
Bureaux de scrutin itinérants et bulletins de vote spéciaux 31
Certificats de transfert 31
VI. MODERNISATION DES RÈGLES DE FINANCEMENT DES ÉLECTIONS 32
Cartes de crédit professionnelles 32
Technologies émergentes de gestion des transactions financières 33
Dons planifiés et dons successoraux 33
Reçus électroniques 34
Plafonnement des dépenses liées à la campagne électorale 34
Période d'interdiction de publicité 35

Interdiction de publicité sur les résultats inédits des sondages électoraux le jour du scrutin 36
Publicité par des tiers 36

VII. AMÉLIORATION DE L'APPLICATION DE LA LOI 38
Sanctions administratives 38

AUTRES RECOMMANDATIONS 39
Utilisation des écoles comme bureaux de vote 39
Étudiants de niveau postsecondaire 39
Personnes handicapées 40

MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA LÉGISLATION ÉLECTORALE 42

ANNEXE A : OPINION DISSIDENTE DU MEMBRE PROGRESSISTE-CONSERVATEUR DU COMITÉ

ANNEXE B : OPINION DISSIDENTE DU MEMBRE NÉO-DÉMOCRATE DU COMITÉ

INTRODUCTION

Mandat

Dans une démocratie représentative, l'importance de la législation qui établit et maintient le système électoral ne peut pas être exagérée. Tous les partis – politiques ou autres – et tous les citoyens ont un intérêt fondamental dans la qualité et la pertinence continue des dispositions de ces lois.

Le 11 juin 2008, l'Assemblée législative a ordonné qu'un Comité spécial des élections soit nommé pour examiner la législation électorale de l'Ontario, en évaluer l'efficacité et présenter ses recommandations concernant ces lois. L'ordre adopté par l'Assemblée législative précisant le mandat et la composition du Comité se lit comme suit :

> Qu'un Comité spécial sur les élections soit nommé pour examiner l'efficacité de la *Loi électorale*, de la *Loi sur le financement des élections* et de la *Loi sur la représentation électorale* dans la préparation, l'administration et la conduite d'élections en Ontario et pour transmettre à la Chambre ses opinions, observations et modifications à apporter à ces lois; et
>
> Que le Comité puisse présenter ou, si la Chambre ne siège pas, puisse publier des rapports intérimaires en les déposant auprès de la greffière de la Chambre; et
>
> Que le Comité présente ou, si la Chambre ne siège pas, publie en le déposant auprès de la greffière de la Chambre, son rapport final auprès de l'Assemblée au plus tard le dernier jour de la session du printemps 2009; et
>
> Que le Comité soit autorisé à se rencontrer à la demande de son président; puisse demander à entendre des personnes et à obtenir papiers et objets; engager des conseillers législatifs et du personnel et, selon ce qui semble relever du mandat du Comité, demander des rapports et se déplacer; et
>
> Que dans le cas d'une prorogation de la Chambre avant la présentation du rapport final du comité, et nonobstant celle-ci, le Comité sera réputé pouvoir continuer ses séances durant la ou les sessions suivantes et puisse continuer à se réunir pendant cette prorogation; et

Que le Comité puisse examiner toute autre question lui semblant relever de son mandat; et

Que le Comité soit composé de deux députés du gouvernement, d'un député de l'opposition officielle et d'un député du troisième parti. Il sera présidé par un député du gouvernement. La composition du Comité, y compris le nom de son président, sera déposée auprès de la greffière de l'Assemblée par les whips des partis reconnus pas plus tard que le jeudi 26 juin 2008.

Réunions et présentations

Le Comité s'est réuni en séances publiques et à huis clos entre août 2008 et mai 2009. Son premier témoin a été M. John Hollins, qui a récemment pris sa retraite comme directeur général des élections de l'Ontario (2001-2008). Le nouveau directeur général des élections, M. Greg Essensa, accompagné par M^me^ Loren Wells, directrice générale adjointe des élections, et M. Jonathan Batty, directeur, Financement des élections et conseiller juridique d'Élections Ontario, a rencontré le Comité quelques mois après sa nomination. M. Essensa et M^me^ Wells sont retournés à une date ultérieure pour soumettre un ensemble plus détaillé de recommandations à l'examen du Comité. À l'invitation du Comité, MM. Essensa et Batty ont comparu devant le Comité pour discuter de la réglementation de la publicité par des tiers. Une délégation de l'Accessibility for Ontarians with Disabilities Act Alliance, dirigée par M. David Lepofsky, M^me^ Catherine Tardik et M. John Rae, a formulé des conseils sur les moyens à prendre pour rendre le processus électoral de l'Ontario pleinement accessible aux personnes handicapées et répondu aux questions des membres du Comité.

Plusieurs parties intéressées ont présenté des mémoires. Le Comité avait invité les directeurs du scrutin à lui faire part des observations issues de leur expérience en administration de la législation électorale de l'Ontario et il a reçu de multiples commentaires du personnel électoral de toutes les régions de la province. Après la deuxième comparution de M. Essensa, de nombreux directeurs du scrutin ont fait parvenir d'autres observations au Comité.

Objectifs et principes

Le Comité a rapidement convenu que son mandat consistait à proposer les modifications nécessaires pour mettre à jour et moderniser, sans pour autant réformer, la législation électorale de l'Ontario. Il a conclu en même temps qu'il serait idéal de combiner les trois lois en une seule et s'est donné pour

objectif de présenter un avant-projet de loi à cet effet en même temps que son rapport à l'Assemblée législative. L'absence d'un tel avant-projet de loi accompagnant le rapport ne veut pas dire que le Comité a changé d'avis; il a plutôt reconnu qu'il n'avait pas le temps de mener cette tâche à bien.

Fusionner la *Loi électorale* et la *Loi sur le financement des élections* était un objectif que le directeur général des élections, Greg Essensa – qui est chargé d'administrer les deux lois – a demandé au Comité d'envisager au moment de formuler ses recommandations. Outre la modernisation du processus électoral, mission déjà adoptée par le Comité, M. Essensa a proposé les trois objectifs suivants :

- clarifier le langage, pour que les lois électorales soient faciles à comprendre pour tous les intervenants;
- assouplir le processus, pour que le directeur général des élections puisse répondre aux besoins des collectivités locales et s'adapter à l'évolution des circonstances;
- améliorer le rapport coût-efficacité, pour que la législation électorale fasse l'utilisation la plus efficiente et la plus efficace possible de l'argent des contribuables.[1]

Le Comité a reconnu que les objectifs n'étaient pas tous parfaitement complémentaires. L'intégrité du système électoral, qui ne peut pas être sacrifiée, peut limiter le degré de souplesse souhaitable ou possible. Il pourrait être préférable d'améliorer les occasions de voter pour tous les Ontariens plutôt que de choisir l'option la plus rentable.

Le Comité a posé comme principe informel, toutes choses étant égales par ailleurs, qu'il était souhaitable d'harmoniser la législation électorale de l'Ontario avec la législation électorale fédérale. Une telle uniformisation pourrait réduire la confusion au sein de l'électorat ontarien ainsi que le nombre de problèmes qui surviennent aux bureaux de vote le jour du scrutin. Elle serait aussi conforme à l'harmonisation des limites et du nom des circonscriptions électorales provinciales et fédérales, dans la mesure où cela ne change pas.

Remerciements

Le Comité désire remercier tous ceux et celles qui ont comparu devant lui pour leurs observations et leurs conseils, particulièrement le directeur général des élections de l'Ontario, M. Greg Essensa, et son prédécesseur, M. John Hollins. Le Comité remercie également toutes les personnes qui

[1] Bureau du directeur général des élections, *Présentation du directeur général des élections au Comité spécial des élections* (Toronto, Élections Ontario, 4 février 2009), p. 2-3.

ont communiqué avec lui par écrit ou par courriel, particulièrement les directeurs du scrutin de l'Ontario, et la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, M^me^ Anne Cavoukian. Le Comité a bénéficié de toutes les observations recueillies, y compris celles qui portaient sur des questions ne relevant pas de son mandat.

Enfin, le Comité désire remercier le personnel de l'Assemblée législative qui l'a aidé à s'acquitter de son mandat – particulièrement le greffier du Comité, Trevor Day, et la Direction des comités pour leur soutien administratif et leurs conseils en matière de procédure, ainsi que le recherchiste, Larry Johnston, et le Service de recherches de l'Assemblée législative pour leurs services de recherche et de rédaction de rapport.

MODERNISER LA LÉGISLATION ÉLECTORALE DE L'ONTARIO

Bien que le Comité ait reçu des conseils de nombreuses sources sur la meilleure façon d'actualiser la législation électorale de l'Ontario, ses discussions et délibérations mettaient l'accent sur les propositions du gouvernement, présentées par le président, et sur les propositions complémentaires soumises par le directeur général des élections de l'Ontario.

Les questions sur lesquelles le Comité a choisi de faire rapport sont présentées dans l'ordre où elles pourraient apparaître dans une loi électorale combinée, ordre qui reflète, dans une certaine mesure, leur place logique dans le processus électoral.

I. GESTION DES LIMITES DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

Commission indépendante de délimitation des circonscriptions électorales

Le système électoral de l'Ontario permet d'élire à l'Assemblée législative des députés représentant les 107 circonscriptions électorales délimitées en vertu de la *Loi de 2005 sur la représentation électorale*. Avant 2005, le nom et les limites des circonscriptions électorales provinciales de l'Ontario correspondaient à ceux de ses circonscriptions électorales fédérales, correspondance qui était censée continuer. Tout redécoupage modifiant les limites (et/ou le nom) des circonscriptions électorales fédérales de l'Ontario s'appliquerait à ses circonscriptions électorales provinciales, à compter de la première dissolution de l'Assemblée législative suivant le premier anniversaire du projet de décret de représentation électorale mettant les limites fédérales en application.

Les limites des circonscriptions électorales fédérales sont passées en revue après chaque recensement décennal en vertu de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*. Le recensement de 2001 a lancé le processus qui a fini par produire le décret de représentation électorale de 2003 établissant les circonscriptions électorales révisées pour toute élection tenue après le 25 août 2004. Le décret de représentation faisait passer de 103 à 106 le nombre de députés représentant l'Ontario, soit 10 dans le nord de la province et 96 dans le sud (par rapport à 11 et 92 auparavant).

Durant la campagne électorale 2003, le Parti libéral a promis que, s'il était élu, il maintiendrait à 11 le nombre de députés représentant le Nord de l'Ontario. C'est ce qu'il a fait après avoir été élu en promulguant la *Loi de*

2005 sur la représentation électorale. En vertu de la Loi, les limites des circonscriptions électorales du Nord de l'Ontario restent celles en vigueur pour l'élection de 2003 (c.-à-d. celles définies par le décret de représentation fédéral de 1996), tandis que celles des circonscriptions du sud de la province sont celles établies par le décret de représentation de 2003 (ce qui porte le total à 107 circonscriptions).

En vertu de la *Loi de 2005 sur la représentation électorale*, les circonscriptions électorales de l'Ontario ne sont plus affectées par les modifications apportées aux circonscriptions électorales fédérales.[2] Le processus de redécoupage fédéral lancé par le recensement de 2011 n'aura aucun impact sur les limites des circonscriptions électorales de l'Ontario aux termes de la législation en vigueur. Les modifications fédérales mises à part, les données démographiques disponibles lors des dernières élections générales de l'Ontario révélaient des différences considérables dans la taille des circonscriptions électorales du Sud de l'Ontario. En outre, le fait que les circonscriptions du Nord de l'Ontario ont été délimitées à l'aide des données du recensement de 1991 donne à penser que l'Ontario devra mettre en place un processus de redécoupage avant longtemps.

Le redécoupage des circonscriptions est effectué par des commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions électorales, établies par la loi au niveau fédéral et dans chaque province et territoire sauf l'Ontario. Dans la plupart des provinces et territoires (comme au niveau fédéral), une loi particulière établit la commission de délimitation des circonscriptions électorales et en précise le mandat. Cette loi porte le nom de *Loi électorale* au Québec et de *House of Assembly Act* en Nouvelle-Écosse. Les trois commissions de délimitation des circonscriptions électorales établies par l'Ontario (en 1962, 1973 et 1983) l'ont été par l'ordre ou par résolution de l'Assemblée législative.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

[2] Il est à noter qu'au moment où la *Loi de 2005 sur la représentation électorale* a été promulguée, l'Assemblée législative ne pouvait pas connaître les résultats d'un référendum possible sur la réforme du système électoral de l'Ontario, à tenir en même temps que l'élection générale de 2007. Les résultats du référendum tenu en 2007 n'obligeaient pas le gouvernement à présenter un projet de loi prévoyant un nouveau système électoral. Un tel changement aurait presque certainement nécessité une révision des circonscriptions électorales sur une base différente de celle du système en place, qui aurait probablement été incompatible avec le maintien de limites communes aux circonscriptions électorales provinciales et fédérales.

1. a) établisse une commission permanente de délimitation des circonscriptions électorales composée du directeur général des élections, d'un juge de la Cour suprême de l'Ontario et d'un représentant des milieux universitaires;

b) stipule que la Commission passe en revue les limites des circonscriptions électorales de l'Ontario sur une base régulière et selon un calendrier établi;

c) autorise la Commission à apporter, en se fondant sur les limites des circonscriptions électorales fédérales, tout ajustement nécessaire au système de limites communes conformément au principe de la représentation effective, à la lumière de toute exigence spéciale identifiée par la province.

La discussion du Comité mettait l'accent sur la composition de la Commission proposée, l'étendue du pouvoir de la Commission à déterminer les limites des circonscriptions électorales et les critères généraux que la Commission utiliserait pour justifier les écarts par rapport à un quotient électoral et/ou aux limites des circonscriptions électorales fédérales.

Il est à noter que chacune des trois anciennes commissions de délimitation des circonscriptions électorales de l'Ontario se composait du directeur général des élections, d'un juge et d'un universitaire.

Les deux dernières commissions devaient composer avec un quotient électoral de ±25 % de la moyenne de la population provinciale,[3] sauf lorsque les critères prescrits justifiaient un écart plus important. Ces critères variaient (malgré un chevauchement considérable) d'une commission à l'autre. L'établissement de ces critères est une étape importante dans la création d'une commission permanente de délimitation des circonscriptions électorales. En 1970, le Comité spécial des lois électorales a recommandé au gouvernement de se donner pour objectif de faire en sorte que les circonscriptions provinciales correspondent le plus possible aux circonscriptions fédérales. Cet objectif ne figurait toutefois pas dans le mandat des commissions de 1973 et 1983. Le nombre minimum de sièges garanti au Nord de l'Ontario était de 15 pour ces deux années (sur un total de 125 et 130 députés respectivement). Les trois commissions ontariennes s'efforçaient d'inclure, dans la mesure du possible, la population totale d'une municipalité donnée dans la même circonscription électorale, particulièrement dans les régions rurales.

[3] La marge de ±25 % est un critère au niveau fédéral et dans cinq provinces. Parmi les provinces et territoires, seul le Nunavut permet un écart plus prononcé (±30 %).

Auparavant, le travail de chaque commission se terminait par la présentation d'un projet de loi d'initiative gouvernementale établissant les nouvelles limites des circonscriptions électorales. La plupart des provinces et territoires déposent des lois mettant en œuvre les limites recommandées dans le rapport final de la commission ou reprenant les dispositions de l'avant-projet de loi ou du décret de représentation électorale présenté dans le rapport. Dans certains cas (p. ex. au niveau fédéral), la loi établissant la commission et son mandat précise également que le produit final de la commission (p. ex. un projet de[4] décret de représentation électorale) entre en vigueur sans qu'il soit nécessaire d'adopter une loi.

[4] Le terme « projet » n'indique pas que la liste de circonscriptions électorales et leurs limites doit faire l'objet d'une révision ultérieure. Le projet de décret reste un projet jusqu'à ce que le décret entre en vigueur, ce qui, selon la loi fédérale, ne devrait pas se produire avant qu'il se soit écoulé au moins un an entre la proclamation du projet de décret et la date de dissolution de la législature en vue d'une élection générale. Le projet fédéral de décret de représentation proclamé le 25 août 2003 devait prendre effet à compter de la première dissolution du Parlement survenant après le 25 août 2004.

II. PROFESSIONNALISATION DE LA PRESTATION DES SERVICES

Le directeur général des élections et son prédécesseur ont souligné au Comité l'importance de professionnaliser le personnel électoral de l'Ontario afin d'améliorer les possibilités et l'expérience de vote des électeurs. Pour offrir les services requis dans le cadre d'une élection générale, il faut embaucher plus de 70 000 travailleurs, leur offrir la formation nécessaire et les superviser dans l'exercice de leurs fonctions, et ce, dans des délais serrés. Le Comité a appris qu'il était difficile de trouver un nombre suffisant de personnes désireuses et capables de faire partie du personnel électoral :

> Il est de plus en plus difficile de recruter des personnes qualifiées qui sont capables de travailler de longues heures et qui possèdent les compétences voulues pour régler les problèmes susceptibles de survenir dans un environnement électoral sous pression où les activités se déroulent à un rythme rapide.[5]

Nomination des directeurs du scrutin

L'administration d'une élection dans une circonscription électorale donnée relève de la responsabilité du directeur du scrutin. Cette personne doit mettre en branle et coordonner une série complexe de tâches – dont le recrutement, la formation et la gestion de plus de 500 travailleurs – qui doivent être accomplies dans des délais fixes. Comme le directeur général des élections l'a fait remarquer, « c'est un rôle extrêmement stressant et exigeant ».[6]

À l'heure actuelle, c'est le lieutenant-gouverneur en conseil qui nomme le directeur du scrutin pour chaque circonscription électorale. Le directeur du scrutin demeure en fonction jusqu'à son décès, jusqu'à ce qu'il démissionne avec l'autorisation du directeur général des élections, ou jusqu'à ce qu'il soit révoqué : soit par le lieutenant-gouverneur en conseil parce qu'il est incapable d'exercer ses fonctions de façon satisfaisante aux termes de la Loi; soit par le directeur général des élections parce qu'il n'exerce pas ses fonctions avec compétence aux termes de la Loi.

Le directeur du scrutin, à son tour, est chargé de nommer le secrétaire du scrutin, qui l'assiste dans ses fonctions et peut le remplacer s'il est incapable de continuer d'exercer les fonctions de son poste en période d'élection.

---

[5] *Présentation du directeur général des élections au Comité spécial des élections*, 4 février 2009, p. 13.
[6] Ibid., p. 12.

Le directeur général des élections, M. Essensa, a observé que la *Loi électorale* ne précisait ni les qualifications que le directeur du scrutin doit posséder, ni les critères permettant la révocation des directeurs du scrutin qui, selon le directeur général des élections, n'auraient pas exercé leurs fonctions de façon satisfaisante.[7] La recommandation de M. Essensa (qui fait écho à une proposition semblable de son prédécesseur) est de modifier la législation électorale de l'Ontario pour que

> le directeur général des élections puisse choisir les directeurs du scrutin et les secrétaires du scrutin dans le cadre d'un processus apolitique transparent de nomination au mérite fondé sur les qualifications et l'expérience des candidats.[8]

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **2. a) prévoie la nomination, par décret du lieutenant-gouverneur en conseil, d'un directeur du scrutin pour chaque circonscription électorale, pour un mandat de durée déterminée (à prescrire dans la loi);**
>
> **b) exige que la nomination soit faite sur le conseil du directeur général des élections;**
>
> **c) attribue au directeur général des élections la responsabilité principale du recrutement des candidats au poste.**

La présentation de M. Essensa a aidé à faire ressortir le rôle croissant du directeur général des élections dans le processus de nomination des directeurs du scrutin depuis le milieu des années 1980. Avant les élections de 1999 et 2003, le directeur général des élections rencontrait les candidats pour leur expliquer les responsabilités du poste et les heures de travail requises pour s'en acquitter. Avant l'élection de 2007, Élections Ontario vérifiait si les candidats connaissaient le processus et la législation électorale de l'Ontario.

Le Comité favorisait l'expansion du rôle du directeur général des élections dans le processus de nomination, mais il voyait aussi des avantages à

---

[7] Ibid.
[8] Ibid.

conserver la pratique de nommer (et révoquer) les directeurs du scrutin par décret.

Secrétaire du scrutin

En vertu de la loi en vigueur, chaque directeur du scrutin est chargé de nommer un secrétaire du scrutin qui fait en quelque sorte fonction de directeur adjoint du scrutin. Si, en période d'élection, le directeur du scrutin meurt, est déclaré inhabile, refuse ou est incapable d'exercer ses fonctions et qu'il n'a pas été remplacé, c'est le secrétaire du scrutin qui assumera ses fonctions. Comme il est noté plus haut, M. Essensa proposait que le directeur général des élections soit chargé de nommer le secrétaire du scrutin. Sa présentation au Comité donnait à penser que la personne arrivée en deuxième place au concours fondé sur le mérite qu'il est proposé de tenir pour choisir un directeur du scrutin serait nommée secrétaire du scrutin.

Les directeurs du scrutin de l'Ontario appuyaient généralement les recommandations de M. Essensa au Comité. Beaucoup d'entre eux craignent toutefois que la nomination du secrétaire du scrutin échappe à leur contrôle. Les directeurs du scrutin ont souligné l'importance d'une bonne relation personnelle avec le secrétaire du scrutin et s'estiment les mieux placés pour déterminer la personne qui devrait leur servir de « bras droit ».

Proposition

Le Comité a examiné les propositions voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **3. Stipule qu'un secrétaire du scrutin pour chaque circonscription électorale est nommé par le directeur général des élections sur le conseil du directeur du scrutin pour la circonscription et en consultation avec lui.**
>
> **4. Remplace les titres « directeur du scrutin » et « secrétaire du scrutin » par « directeur des élections de circonscription » et « directeur adjoint des élections de circonscription », respectivement.**

Dépolitisation de la nomination du personnel de scrutin

Le directeur du scrutin est actuellement chargé de doter les bureaux de vote, durant la période de vote par anticipation et le jour du scrutin. La Loi exige du directeur du scrutin qu'il nomme un scrutateur et un secrétaire du bureau

de vote pour chaque bureau de vote. Lors de l'élection de 2007, chaque circonscription électorale comptait en moyenne 240 lieux de vote.

Aux termes de la loi, les membres du personnel électoral doivent non seulement avoir qualité d'électeur dans la circonscription électorale, mais aussi représenter deux intérêts politiques différents. Dans la mesure du possible, les scrutateurs doivent être nommés à partir d'une liste fournie par le candidat du parti inscrit au pouvoir, tandis que les secrétaires de bureau de vote doivent être nommés à partir d'une liste fournie par le candidat du parti inscrit qui, lors des dernières élections, a reçu le plus grand nombre de votes après le parti au pouvoir.

Les candidats qui peuvent fournir ces listes de noms ont jusqu'à dix jours avant le jour du scrutin pour le faire. Le directeur du scrutin doit alors nommer les membres du personnel de scrutin, qu'il ait reçu les listes ou non. Les nominations peuvent être faites plus tôt si un candidat a fourni une liste ou informé le directeur du scrutin qu'il n'en fournirait pas. Dans de nombreux cas, les candidats désignés ne fourniront pas suffisamment de noms pour que le directeur du scrutin puisse assurer la dotation complète en personnel des bureaux de scrutin. Quoi qu'il en soit, le directeur du scrutin peut être contraint d'attendre jusqu'à dix jours avant le jour du scrutin pour embaucher d'autres personnes. Or, à cette étape de la période de campagne électorale, le directeur du scrutin a d'autres responsabilités à assumer, dont la gestion du vote par anticipation. Si on embauche les membres du personnel si tard dans le processus, on aura peu de temps pour leur offrir une formation appropriée et s'assurer qu'ils sont prêts pour le jour du scrutin.

M. Essensa a recommandé de supprimer le critère de résidence pour les membres du personnel électoral et de permettre au directeur du scrutin de chaque circonscription de nommer ceux qui relèveront de lui. Un processus de recrutement apolitique permettrait aux directeurs du scrutin d'entamer le processus de recrutement et d'embauche dès le début de la période de convocation des électeurs, ce qui leur donnerait plus de temps dans les derniers jours précédant le jour du scrutin.[9] M. Hollins avait aussi conseillé au Comité d'envisager, pour les membres du personnel électoral, un processus d'embauche « fondé sur le mérite et conforme au calendrier des directeurs du scrutin ».[10]

[9] Ibid., p. 14.
[10] *Journal des débats* du Comité, 30 octobre 2008, p. EL-12.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **5. a) élimine les règles qui s'appliquent actuellement à la nomination des membres du personnel électoral, y compris l'exigence selon laquelle le personnel électoral doit habiter dans la circonscription électorale, et particulièrement toute règle concernant la nomination des scrutateurs et des secrétaires de bureau de vote à partir de listes fournies par les candidats prescrits jusqu'à dix jours avant le jour du scrutin;**
>
> **b) attribue aux directeurs du scrutin la responsabilité d'embaucher et de former le personnel de scrutin, sous la direction du directeur général des élections.**

Le Comité appuyait la proposition voulant que les directeurs du scrutin soient habilités à nommer et à former les membres du personnel électoral en temps opportun.

Rémunération du personnel électoral (indemnités et honoraires)

Les taux de rémunération du personnel électoral sont exposés au tableau 1 (« honoraires et indemnités ») du Règlement de l'Ontario 244/07 (Honoraires et indemnités), pris en application de l'article 112 de la *Loi électorale*. Le règlement prévoit l'indexation annuelle (le 1er avril) des montants du tableau 1 au taux d'inflation pour l'année civile précédente. Il stipule également que le directeur général des élections peut ordonner que certains montants soient augmentés, sous réserve des limites et conditions prescrites.

Un des points fréquemment soulevés par les directeurs du scrutin dans leurs présentations au Comité était l'insuffisance des honoraires et indemnités. Les directeurs du scrutin soutenaient notamment que les niveaux de rémunération étaient trop faibles pour le travail effectué, mais ils étaient autant ou davantage préoccupés par la différence de rémunération entre les postes. À leur avis, cet écart ne correspond pas à la différence dans le volume et la complexité du travail en question.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **6. Attribue au directeur général des élections la responsabilité**
>
> **a) de déterminer la rémunération des membres du personnel électoral conformément aux taux applicables du marché du travail;**
>
> **b) de préciser les fonctions et la rémunération associées aux différents postes dans le rapport postélectoral.**

Le Comité appuyant la proposition voulant que le directeur général des élections soit habilité à fixer, pour les membres du personnel électoral, des taux de rémunération proportionnés aux tâches à accomplir qui permettront d'attirer des personnes qualifiées et motivées.

III. Le Registre permanent des électeurs de l'Ontario (RPEO)

L'Ontario est une des neuf administrations canadiennes à s'être dotées d'une liste ou d'un registre permanent des électeurs. En vertu de modifications apportées à la *Loi électorale* qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 1999, le directeur général des élections est chargé d'établir et de tenir à jour un Registre permanent des électeurs. Le Registre permanent des électeurs de l'Ontario (RPEO) a été utilisé lors de trois élections (1999, 2003 et 2007).

L'objet du registre permanent des électeurs est d'éliminer la nécessité de procéder à un recensement pour créer une liste électorale chaque fois qu'un décret de convocation des électeurs est émis.[11] Le défi consisterait alors à assurer l'exactitude de la liste permanente en tenant compte des décès, des changements d'adresse ou de nom, des gens qui immigrent dans la province ou qui en émigrent, et des jeunes qui atteignent l'âge légal pour voter. Dans son rapport sur l'élection de 2003, le directeur général des élections alors en poste, John Hollins, indiquait qu'environ 1,5 % des données du RPEO changeaient chaque mois.

Il est nécessaire de tenir une liste exacte et à jour pour préserver l'intégrité du processus électoral, réduire au minimum les problèmes et les inscriptions de dernière minute qui pourraient obstruer l'appareil électoral le

[11] Le registre permanent est également en harmonie avec des périodes électorales plus courtes.

jour du scrutin, aviser tous les électeurs admissibles de l'élection et du lieu où ils doivent aller voter, et présenter des données exactes sur le taux de participation.

Il est donc important que la législation électorale fournisse au directeur général des élections les outils nécessaires pour tenir à jour le RPEO. La plupart des données figurant dans les registres permanents des électeurs proviennent d'autres organismes gouvernementaux et dépendent souvent de la mesure dans laquelle les électeurs respectent l'obligation d'informer ces organismes des changements apportés à leurs données personnelles. En vertu de la législation ontarienne, les données du RPEO doivent être mises à jour à l'égard de tout l'Ontario au moins une fois par année civile et le plus tôt possible après l'émission d'un décret de convocation à une élection générale (à moins que la dernière mise à jour n'ait été faite dans les deux mois précédant la date d'émission du décret). Le directeur général des élections peut obtenir l'information de différentes façons :

- [en prenant] les mesures qu'il estime nécessaire pour s'assurer qu'il [le registre permanent] est aussi exact que possible dans la mesure de ce qui est raisonnable (par. 17.1(1));
- en obtenant [les informations] de toute source qu'il considère comme étant fiable, y compris :
  - i. le Directeur général des élections du Canada,
  - ii. le gouvernement du Canada et ses organismes,
  - iii. le gouvernement de l'Ontario et ses organismes,
  - iv. toute municipalité de l'Ontario et ses conseils locaux (disposition 2 du par. 17.1(4));
- en faisant faire des recherches par des agents d'inscription [...] notamment des envois postaux, des appels téléphoniques, des courriels et des visites aux foyers de personnes qui peuvent être des électeurs dont le nom ne figure pas ou ne figure pas correctement dans le registre permanent (disposition 3 du par. 17.1(4));
- en faisant remettre des trousses d'information à des endroits où elles sont susceptibles d'être portées à l'attention d'électeurs dont le nom ne figure pas ou ne figure pas correctement dans le registre permanent (disposition 4 du par. 17.1(4));
- en faisant faire un recensement aux termes de l'article 18, si le directeur général des élections est d'avis que le registre permanent ne serait pas suffisamment complet et exact si sa mise à jour n'était effectuée qu'à partir des renseignements obtenus en vertu des dispositions [précédentes] (disposition 5 du par. 17.1(4));

- en utilisant toute autre méthode qui, selon le directeur général des élections, aidera à mettre à jour le registre permanent (disposition 6 du par. 17.1(4)).

[De plus,] le directeur général des élections crée et maintient un système électronique permettant aux électeurs de vérifier et de confirmer les renseignements les concernant qui figurent dans le registre permanent des électeurs (par. 17.1.1(1)).

La Loi exige également des entités désignées aux sous-dispositions 2.iii et 2.iv du paragraphe 17.1(4) (gouvernement de l'Ontario et ses organismes; municipalités de l'Ontario et leurs conseils locaux) qu'elles fournissent sur demande au directeur général des élections les informations requises pour vérifier l'exactitude du RPEO.

Recensement

Des neuf administrations canadiennes qui tiennent un registre permanent des électeurs, le Canada est le seul à n'avoir pas retenu l'option du recensement comme moyen d'assurer une mise à jour complète du registre. Outre les pouvoirs de collecte de renseignements décrits plus haut, la législation ontarienne contient un article selon lequel, dans l'année civile pendant laquelle une élection générale doit être tenue aux termes du paragraphe 9(2) (cycle de quatre ans avec élections à date fixe), le directeur général des élections met en œuvre un programme d'inscription ciblée, lequel doit être mené à terme avant l'émission des décrets. Ce programme a pour objet d'améliorer l'exactitude du registre à l'égard des critères suivants :

- les électeurs qui ont déménagé;
- les personnes qui ont atteint l'âge de 18 ans, mais dont le nom ne figure pas dans le registre;
- les nouveaux citoyens canadiens non inscrits au registre;
- les électeurs décédés dont le nom figure encore dans le registre;
- les autres questions que le directeur général des élections estime pertinentes.

Le programme peut être mis en œuvre pour toute circonscription électorale ou partie d'une circonscription électorale. Les méthodes que les agents d'inscription nommés à cette fin peuvent utiliser pour obtenir des renseignements sont nombreuses et comprennent « toute autre méthode qui,

selon le directeur général des élections, aidera à la mise en oeuvre du programme ». (disposition 4 du par. 17.14(6))

Enfin, durant la période de convocation des électeurs, les directeurs du scrutin, avec l'approbation du directeur général des élections, peuvent désigner des agents réviseurs pour qu'ils recensent les électeurs qualifiés d'une partie donnée d'une circonscription électorale dont le nom ne figure pas sur la liste électorale.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **7. Supprime toute mention d'un « recensement » et préconise plutôt une inscription ciblée avant la période de convocation des électeurs et la nomination des agents réviseurs suivant l'émission des décrets.**

Les membres du Comité ne voyaient pas tous du même oeil la proposition voulant que le recensement soit éliminé en faveur d'une inscription ciblée. L'un d'eux a souligné l'opposition de son parti à l'élimination du recensement, tandis qu'un autre a noté l'absence de disposition exigeant du directeur général des élections qu'il réponde favorablement au directeur du scrutin qui demande des ressources pour pouvoir effectuer une révision ciblée.

IV. AMÉLIORATION DU PROCESSUS ÉLECTORAL

Au cœur de la législation électorale est le processus par lequel les électeurs se présentent à un bureau de vote pour déposer leur bulletin de vote dans l'urne. MM. Essensa et Hollins ont parlé d'améliorer les possibilités de vote pour les électeurs ontariens. Le Comité appuie cet objectif lorsqu'il aide à préserver, sinon à renforcer, l'intégrité du processus électoral. On pourrait notamment contribuer aux deux objectifs en remplaçant le vote par procuration par des bulletins de vote spéciaux (voir ci-après).

Le Comité a déterminé dès le début de ses délibérations que les propositions de vote électronique à distance (p. ex. par téléphone, télécopieur ou Internet) ne l'intéressaient pas et qu'il ne les examinerait pas. Deux vues du processus électoral ont éclairé l'examen des propositions et recommandations présentées au Comité. D'un côté, on veut s'assurer que tous les électeurs, où qu'ils habitent, ont les mêmes chances de voter. D'un autre côté, le « vote multicanaux » – pour reprendre le terme employé par

M. Hollins – proposerait différentes façons de voter ayant chacune leur « propre mécanisme de sécurité intégré ».[12]

Bureaux de vote par anticipation

En vertu des modifications apportées avant l'élection générale de 2007, la législation électorale de l'Ontario offre plus de possibilités de vote par anticipation que n'importe quelle autre administration canadienne. (Inversement, l'Ontario est la seule administration à ne pas permettre aux électeurs qui seront ou s'attendent à être absents le jour du scrutin et durant la période de vote par anticipation de voter par la poste – option examinée plus loin.) Pour une élection générale tenue aux termes du paragraphe 9(2), des bureaux de vote par anticipation doivent être aménagés au bureau du directeur du scrutin pour une période de 13 jours commençant 18 jours avant le jour du scrutin (si les bulletins de vote ont été imprimés), ainsi qu'au bureau du directeur du scrutin et dans d'autres lieux désignés pendant une période de 10 jours commençant 15 jours avant le jour du scrutin. Le nombre de bureaux de vote par anticipation en plus du bureau du directeur du scrutin est approuvé par le directeur général des élections, et les bureaux de vote par anticipation sont ouverts de 10 h à 20 h ou « pendant les heures que fixe le directeur général des élections ». (par. 44(6))

Presque tous les directeurs du scrutin qui ont écrit au Comité ont abordé la question du vote par anticipation, et la plupart d'entre eux ont souligné la difficulté de doter en personnel et d'administrer les bureaux de vote par anticipation. Une suggestion fréquente était de réduire le nombre de jours et d'heures de vote mais de prévoir plus de lieux de vote.

Il est souvent difficile d'offrir des possibilités adéquates de vote par anticipation dans les circonscriptions électorales regroupant de nombreuses collectivités dispersées sur de grandes distances. Le directeur du scrutin et le directeur général des élections doivent déterminer dans lesquelles de ces collectivités il est possible d'aménager des bureaux de vote par anticipation pour les 10 jours requis en vertu de la loi. Les électeurs des autres collectivités de la circonscription devront se rendre aux endroits désignés pour voter par anticipation; certains d'entre eux pourraient ne pas avoir la capacité ou la volonté de s'y rendre. La loi en vigueur ne permet pas au directeur du scrutin d'une telle circonscription de prévoir un vote itinérant, par exemple en aménageant des bureaux de vote dans plusieurs collectivités pendant un ou deux jours durant la période de vote par anticipation.

[12] *Journal des débats* du Comité, 30 octobre 2009, p. EL-14.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **8. Permette au directeur général des élections de déterminer, en consultation avec le directeur du scrutin, le nombre de jours, d'heures et de bureaux de vote par anticipation qui répondront aux besoins des électeurs de la circonscription.**

Les préoccupations concernant la proposition du gouvernement ont pris la forme d'une opposition à toute tentative de limiter ou de réduire le nombre de bureaux de vote par anticipation ou leurs heures d'ouverture. Un membre a proposé d'enchâsser un nombre minimum acceptable de jours de vote dans la loi. Un autre a mentionné que le directeur général des élections devrait être autorisé à accroître le nombre de bureaux de vote, mais que le nombre de bureaux et les heures de vote devraient être uniformes dans toutes les circonscriptions.

Vote par procuration et bulletins de vote spéciaux

La législation électorale offre généralement un recours aux électeurs qui sont incapables de se présenter à un bureau de vote le jour du scrutin ou durant la période de vote par anticipation. Sont inclus dans cette catégorie les électeurs qui habitent normalement en Ontario mais qui, pour une raison ou pour une autre, se trouvent à l'étranger (ou en dehors de la province). Aux termes de la législation en vigueur, le vote par procuration est le seul recours ouvert aux électeurs ontariens qui sont incapables de voter le jour du scrutin ou durant la période de vote par anticipation. Le directeur général des élections, Greg Essensa, et son prédécesseur, John Hollins, ont exprimé des préoccupations au sujet des dispositions qui permettent le vote par procuration. M. Essensa a décrit le vote par procuration comme étant un « processus lourd et complexe qui est rarement utilisé » et énuméré ses inconvénients :

> Le vote par procuration oblige les électeurs à renoncer au secret du vote puisqu'ils doivent demander à un autre électeur admissible de voter en leur nom. En outre, rien ne leur garantit que leur mandataire va voter conformément à leurs instructions.[13]

[13] *Présentation du directeur général des élections au Comité spécial des élections*, 4 février 2009, p. 5.

À part l'Ontario, seuls le Yukon et le Nunavut permettent le vote par procuration.

De plus, l'Ontario est la seule administration canadienne fédérale, provinciale ou territoriale à ne pas permettre le vote par la poste ou par bulletin spécial pour au moins certaines catégories d'électeurs admissibles. Le vote par bulletin spécial est peut-être le seul moyen qui permet à un électeur en service à l'étranger ou habitant temporairement à l'extérieur du territoire de voter mais, dans presque toutes les administrations (le Québec étant la seule exception notable), *tout* électeur admissible peut demander à voter par bulletin spécial.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **9. a) supprime les dispositions qui permettent le vote par procuration;**
>
> **b) prévoie des règles spéciales (vote par bulletin spécial), inspirées des dispositions de la *Loi électorale du Canada.***

Ayant noté qu'un processus de vote par bulletin spécial pourrait permettre de tenir compte des circonstances particulières à nombreux électeurs, dont les personnes confinées chez elles, les étudiants de niveau postsecondaire qui vivent en résidence et les électeurs en séjour temporaire à l'extérieur de la province, le Comité appuie l'adoption par l'Ontario d'un processus de vote par bulletin spécial qui s'inspire le plus possible des dispositions de la *Loi électorale du Canada.* La loi permettrait à tout électeur admissible de l'Ontario de demander à voter par bulletin spécial. Le Comité appuie également la suppression des dispositions de la législation électorale de l'Ontario qui permettent aux électeurs de voter par procuration.

Amélioration de la prestation des services

Comme plusieurs autres administrations canadiennes, l'Ontario emploie encore un modèle de votation où deux membres du personnel électoral utilisent un stylo et une liste sur papier pour :

- vérifier l'admissibilité d'un électeur à recevoir un bulletin de vote;
- remettre un bulletin de vote à l'électeur;
- demander à l'électeur de marquer son bulletin de vote;

- s'assurer que l'électeur remet son bulletin de vote à un membre du personnel électoral, qui examine le bulletin de vote avant de le remettre à l'électeur, qui le dépose dans l'urne en présence des deux membres du personnel électoral.

Une description complète de ce modèle de prestation de services inclurait d'autres détails prescrits dans la loi.

Les directeurs généraux des élections ont souligné que la nature normative de ce modèle les empêchait d'apporter des améliorations au processus de vote qui permettraient de bonifier l'expérience du votant et de faire une utilisation plus efficace et plus efficiente des ressources. Chaque circonscription électorale compte plus de sections de vote que de lieux de vote. Durant l'élection générale de 2007, par exemple, il y avait 28 244 sections de vote (27 596 le jour du scrutin et 648 durant la période de vote par anticipation) dans 9 090 lieux de vote. Même s'il peut y avoir plusieurs couples d'employés en poste dans un lieu de vote donné, chaque couple traite uniquement les électeurs dont le nom figure sur la liste de leur section de vote, et chaque électeur doit s'adresser au personnel de la section de vote qui lui a été assignée.

Des modèles plus efficaces sont possibles et ont été adoptés ailleurs. Selon le modèle « guichet » qui a été décrit au Comité, l'électeur qui se présente à un lieu de vote serait servi par le premier travailleur disponible à chaque étape du processus. Il commencerait par se rendre à un comptoir où son admissibilité à recevoir un bulletin de vote serait vérifiée. Il apporterait ensuite cette confirmation à un deuxième comptoir pour y recevoir son bulletin de vote puis se rendrait à un isoloir pour le marquer. Il placerait ensuite le bulletin de vote marqué dans l'urne en présence d'un autre employé. Un comptoir séparé pourrait être aménagé pour les inscriptions de dernière minute et les problèmes de vérification d'identité.

Un tel processus pourrait rendre inutile la distinction entre le scrutateur et le secrétaire du bureau de vote. Cette distinction entre les membres du personnel de scrutin et la nature normative des dispositions législatives concernant leurs fonctions et rôles respectifs pourraient refléter, du moins en partie, le caractère politique de leur nomination.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **10. a) permette au directeur général des élections, en consultation avec les représentants des partis politiques de**

l'Ontario et les directeurs du scrutin, d'intégrer de nouveaux outils et de nouvelles méthodologies au processus de vote;

b) supprime les dispositions qui empêchent d'introduire des innovations qui permettraient d'améliorer la prestation des services aux électeurs tout en préservant l'intégrité du système;

c) remplace les postes de scrutateur et de secrétaire du bureau de vote par des postes de membres du personnel électoral.

Lors de l'examen de ces propositions, les membres du Comité ont notamment exprimé des incertitudes concernant la formulation possible des dispositions législatives correspondantes et se sont demandé si ces modifications finiraient par permettre aux électeurs de voter dans n'importe quel lieu de vote de leur circonscription. Les membres du Comité ont convenu que tout modèle de prestation de services mis en œuvre devait continuer de tenir compte des représentants de candidats de manière satisfaisante pour tous les partis.

Bureaux de scrutin itinérants

L'article 14 de la *Loi électorale* stipule qu'un bureau de vote est prévu dans un établissement comptant 20 lits ou plus où résident des personnes infirmes ou atteintes de maladie chronique, ou une maison de retraite comptant 50 lits ou plus. Le paragraphe 14(2) permet aussi au scrutateur et au secrétaire du bureau de vote de « se [présenter] au chevet des électeurs ou autrement afin de recevoir leur bulletin de vote ». À la fin de leur visite aux résidents, « les membres du personnel du bureau de vote peuvent poursuivre le scrutin à un seul endroit jusqu'à ce que tous les résidents qui ont le droit de voter aient eu une bonne possibilité de voter ». (par. 14(3))

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

11. a) permette au directeur général des élections et au directeur du scrutin d'établir des bureaux de scrutin itinérants, au besoin, et de déterminer les heures d'ouverture de ces bureaux;

b) soit modelée sur les dispositions de la *Loi électorale du Canada* concernant les bureaux de scrutin itinérants.

En vertu du paragraphe 538(5) de la *Loi électorale du Canada*, le directeur du scrutin peut créer une section de vote constituée d'au moins deux établissements « où résident des personnes âgées ou ayant une déficience ». Une fois cette section créée, le directeur du scrutin peut, en vertu du paragraphe 125(1), établir « un bureau de scrutin itinérant situé successivement dans chacun des établissements constituant la section de vote ». Le directeur du scrutin fixe les heures d'ouverture du bureau de scrutin itinérant dans chacun des établissements et avise les candidats de cet itinéraire.

Les bureaux de scrutin itinérants sont généralement considérés comme une utilisation plus efficace des ressources que la dotation en personnel d'un bureau de vote dans chaque établissement pour les heures régulières de scrutin. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le bureau de scrutin itinérant peut visiter un électeur confiné chez lui. La *Loi électorale du Canada* comprend une disposition selon laquelle l'électeur confiné chez lui qui est incapable de lire ou de remplir un bulletin de vote spécial ou qui est physiquement incapable de se rendre à un bureau de scrutin, peut demander qu'un membre du personnel électoral lui rende visite et, en présence d'un témoin, l'aide à voter.

Le Comité était généralement favorable à l'idée d'un mécanisme permettant d'apporter un bulletin de vote à l'électeur confiné chez lui, qu'il s'agisse d'un « bureau de scrutin itinérant » ou non. Des réservations ont été émises concernant le bureau de scrutin itinérant qui visiterait successivement au moins deux établissements. Un membre a fait remarquer qu'il n'y avait pas de solution de rechange au cas où un électeur qui habite dans l'établissement et qui désire voter serait absent lors de la visite du bureau de scrutin itinérant. Une autre objection plus fondamentale était que les bureaux de scrutin aménagés dans les établissements devraient avoir les mêmes heures d'ouverture que les bureaux de scrutin ordinaires, conformément au principe d'égalité d'accès pour tous les électeurs.

Documents d'identification

En 2007, la *Loi électorale* a été modifiée pour que les électeurs soient tenus de présenter une preuve d'identité avant de recevoir un bulletin de vote au bureau de scrutin, et des documents prouvant leur identité et leur lieu de résidence lorsqu'ils demandent à s'inscrire et à recevoir un bulletin de vote au bureau de scrutin. La Loi stipule également que le directeur général des

élections « décide quel document ou quelle catégorie de documents constitue » une preuve de l'identité et du lieu de résidence de la personne.

MM. Hollins et Essensa ont indiqué qu'Élections Ontario désirait inclure la carte Santé avec photo de l'Ontario parmi les documents acceptés comme preuves d'identité et de lieu de résidence. Des préoccupations ont été soulevées concernant la possibilité que la *Loi de 2004 sur la protection des renseignements personnels sur la santé* (*LPRPS*) empêche le personnel de demander aux électeurs de présenter la carte Santé à des fins d'identification.

Une lecture attentive du paragraphe 34(4) de la *LPRPS* révèle qu'il interdit de « demander » la production de la carte Santé. Les pratiques adoptées par le gouvernement fédéral en Ontario durant l'élection générale de 2008 donnent à penser qu'il est conforme à la *LPRPS* de demander la carte Santé comme preuve d'identité et d'en promouvoir l'utilisation. À cet égard, le personnel électoral de l'Ontario *peut* demander aux électeurs de présenter des pièces d'identité délivrées par la province, y compris la carte Santé, à condition qu'ils ne soient pas tenus de produire la carte Santé. Cette opinion était partagée par la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, M^me^ Anne Cavoukian, qui a notamment écrit dans sa lettre au Comité :

> La pratique actuelle consistant à permettre l'utilisation de la carte Santé de l'Ontario comme preuve d'identité *facultative* lors des élections ontariennes est conforme aux dispositions de la *LPRPS*. Je ne connais aucune raison pour laquelle ces dispositions, ou la pratique en vigueur, devraient être modifiées.[14]

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **12. Permette aux électeurs d'utiliser leur carte Santé comme preuve d'identité aux fins du vote.**

Le Comité est d'avis qu'il faudrait continuer de permettre aux électeurs de l'Ontario de produire leur carte Santé avec photo comme preuve d'identité et/ou de lieu de résidence.

---

[14] Lettre au Comité, 20 avril 2009 (c'est M^me^ Cavoukian qui mettait le terme en relief dans la lettre originale).

Électeur qui se porte garant d'un autre électeur

L'article 51 de la *Loi électorale* permet à l'électeur dont le nom figure sur la liste électorale et qui peut prouver son identité de se porter garant d'un autre électeur dont le nom a été omis de la liste électorale. Cette disposition s'applique uniquement dans les sections de vote rurales (aux termes du paragraphe 12(1), chaque directeur du scrutin est tenu de diviser la circonscription électorale en sections de vote rurales et urbaines, selon les directives du directeur général des élections). En vertu du paragraphe 51(2), un électeur peut se porter garant de plusieurs autres électeurs.

La procédure décrite à l'article 51 donne l'exemple d'un électeur qui se porte garant d'un autre électeur aux fins de l'inscription. Les lois électorales du Canada, de la Saskatchewan et du Nouveau-Brunswick permettent aussi à un électeur de se porter garant d'un autre électeur à cette fin. Le Canada et la Saskatchewan permettent également à l'électeur dont le nom figure sur la liste électorale et qui peut fournir une preuve d'identité de se porter garant d'un autre électeur dont le nom figure sur la liste mais qui est incapable de fournir une preuve d'identité satisfaisante. L'électeur se porterait alors garant d'un autre électeur qui demande à recevoir un bulletin de vote.

Dans son rapport sur l'élection générale de 2007, le directeur général des élections, John Hollins, laissait entendre que l'article 51 était un anachronisme et que ce processus « compromet l'intégrité du vote et fait que tous les électeurs ne sont pas traités également. Cette situation mérite que l'on modifie la loi. »[15] Lors de l'élection de 2007, l'article 51 a été rendu inopérant par la décision selon laquelle aucune section de vote ne serait désignée comme rurale.

De nombreux directeurs du scrutin de l'Ontario ont déjà travaillé dans des élections fédérales où, comme il est noté plus haut, un électeur peut se porter garant d'un autre dans toutes les sections de vote. Beaucoup d'entre eux ont indiqué à Élections Ontario et au Comité qu'ils avaient trouvé cette pratique très utile. Lors de sa comparution devant le Comité, M. Hollins a recommandé qu'il soit permis à un électeur ayant une preuve d'identité satisfaisante de se porter garant d'un autre électeur, aux fins de l'inscription et de la remise du bulletin de vote.

La présentation de M. Essensa au Comité donne à penser que l'application de l'article 51 (électeur qui se porte garant d'un autre aux fins de

[15] Élections Ontario, *Placer les électeurs au coeur du processus*, Rapport sur la 39e élection générale de la province de l'Ontario (Toronto, Élections Ontario, juin 2008), p. 43.

l'inscription) devrait être étendue à toutes les circonscriptions électorales, et que cette pratique devrait aussi être autorisée aux fins de la remise du bulletin de vote.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **13.a) permette à l'électeur dont le nom figure sur la liste électorale et qui peut produire une preuve d'identité acceptable de se porter garant de l'identité d'un autre électeur dont le nom figure sur la liste électorale pour que ce dernier puisse recevoir un bulletin de vote, ou d'un autre électeur admissible dont le nom ne figure pas sur la liste électorale pour que ce dernier puisse s'inscrire;**
>
> **b) exige de l'électeur dont a répondu un autre électeur qu'il signe une déclaration;**
>
> **c) ajoute à la liste d'infractions à la Loi la signature d'une fausse déclaration aux termes de cette disposition;**
>
> **d) précise qu'un électeur donné ne peut pas se porter garant de plus de deux autres électeurs.**

Les deux membres de l'opposition ont signalé que cette question divisait leurs partis respectifs. Un membre a indiqué que cette pratique donnait de meilleurs résultats dans les sections de vote rurales où la population est plus stable. Un autre membre a souligné l'importance de demander aux électeurs de présenter des pièces d'identité, mais reconnu que la garantie fournie par un autre électeur pourrait permettre aux sans-abri d'exercer leur droit de vote. À cet égard, on a laissé entendre que la limite proposée (qu'un électeur donné ne peut pas se porter garant de plus de deux électeurs) pouvait présenter un problème.

Clarification du lieu de résidence des étudiants

Dans son rapport postélectoral, le directeur général des élections alors en poste, John Hollins, recommandait d'harmoniser la législation ontarienne avec la *Loi électorale du Canada* en permettant aux étudiants qui fréquentent une université ou un collège de désigner leur résidence aux fins du vote. À l'heure actuelle, le paragraphe 1.1(2) de la *Loi électorale* de

l'Ontario stipule que la résidence d'une personne est également « le lieu où réside sa famille, sauf si la personne emménage ailleurs dans l'intention de changer d'habitation permanente ». La disposition de la loi fédérale à laquelle M. Hollins faisait référence stipule que « le lieu de résidence habituelle d'une personne est l'endroit qui a toujours été, ou qu'elle a adopté comme étant, son lieu d'habitation ou sa demeure ». (par. 8(1))

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **14. Fasse en sorte qu'il soit plus facile pour les étudiants de choisir leur lieu de résidence aux fins du vote.**

Les membres du Comité souscrivaient au principe selon lequel il faudrait permettre aux étudiants de niveau postsecondaire qui vivent ailleurs qu'à la maison de désigner la circonscription électorale où ils habitent aux fins du vote.

Mise à l'essai de l'équipement à voter et de dépouillement du scrutin et autres façons de voter

L'article 4.1 de la *Loi électorale* permet au directeur général des élections d'utiliser, lors d'une élection partielle, de l'équipement à voter, de l'équipement de dépouillement du scrutin ou des façons de voter qui diffèrent de ce qu'exige la Loi. On a notamment eu recours à cette « disposition pilote » aux bureaux de vote par anticipation lors de l'élection partielle tenue en mars 2009 dans la circonscription de Haliburton–Kawartha Lakes–Brock afin de mettre à l'essai l'équipement de marquage des bulletins de vote qui compile électroniquement les bulletins de vote et qui comporte un dispositif d'accessibilité permettant à des personnes qui ne pourraient pas le faire autrement de marquer leur propre bulletin de vote.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **15. Permette au directeur général des élections, en consultation avec le comité consultatif qui se compose de membres nommés par les partis politiques inscrits (en vertu de l'article 4.3 de la *Loi électorale*), de mettre à l'essai l'équipement à voter et de dépouillement du scrutin**

et les autres façons de voter lors des élections générales et des élections partielles.

La possibilité que le directeur général des élections soit aussi autorisé à mettre à l'essai de nouvelles méthodes et technologies lors des élections générales soulevait des préoccupations. Une objection était que les façons de voter devraient être uniformes à l'échelle de la province, principe qui serait compromis si la mise à l'essai lors d'une élection générale avait lieu dans seulement certaines circonscriptions. Une autre préoccupation était la faiblesse du projet de directive au directeur général des élections (« en consultation avec le comité consultatif »). Par contraste, l'article 18.1 de la *Loi électorale du Canada* permet au directeur général des élections de « mettre à l'essai un processus de vote électronique pour usage à une élection générale ou partielle ultérieure », mais précise que « tel processus ne peut être utilisé pour un vote officiel sans l'agrément préalable des comités du Sénat et de la Chambre des communes qui traitent habituellement des questions électorales ».

Commissions et/ou comités

Dans son rapport annuel à l'Assemblée législative, le directeur général des élections faisait remarquer qu'il pouvait recommander des modifications à apporter aux lois qu'il administre. Il proposait que le directeur général des élections soit aussi autorisé par la loi à étudier toute question touchant l'administration des élections, leur financement ou l'inscription des électeurs et à présenter des rapports à ce sujet. De l'avis de M. Essensa, son bureau devrait également être autorisé à étudier toute question de politique touchant l'administration générale des élections fédérales, provinciales et municipales en Ontario, à rendre compte de ses conclusions et à tenir des réunions et symposiums sur des sujets liés à l'éducation. La dernière recommandation de M. Essensa était que le directeur général des élections soit autorisé à assembler un groupe d'experts chargé d'étudier les règles en matière de contributions, de dépenses et de publicité et de formuler des conseils à cet égard.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

16. Permette au directeur général des élections d'établir des commissions et/ou comités de temps à autre pour

qu'ils examinent la modernisation continue du processus électoral et la rationalisation des services électoraux.

Cette proposition a suscité l'objection majeure selon laquelle les innovations ou changements requis devraient plutôt être examinés par un comité de l'Assemblée législative.

V. AMÉLIORATION DE L'ACCÈS POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES

Les représentants des personnes handicapées ont rencontré le Comité afin de discuter des efforts déployés pour que les élections de l'Ontario soient pleinement accessibles. Les membres de l'Accessibility for Ontarians with Disabilities Act Alliance (Alliance AODA) ont rappelé au Comité que, durant la campagne électorale de 2007, chacun des partis politiques s'était engagé à élaborer un plan d'action pour des élections accessibles. Ils ont indiqué au Comité comment, à leur avis, un tel plan pourrait être mis en place et réalisé. Le Comité a également été informé des lacunes dans la prestation des services qui étaient censés permettre aux personnes handicapées de voter lors de l'élection de 2007.

À son plus simple, la vision de l'Alliance AODA est un système qui, en plus de permettre à toutes les personnes handicapées de voter, permettrait de vérifier de façon indépendante comment elles ont voté. Selon les membres de l'Alliance, ce qui compte, c'est le résultat plutôt que la technologie employée pour l'atteindre.

L'Alliance AODA a souligné l'importance pour le personnel électoral de consulter les personnes handicapées. Une lacune expliquée au Comité était que bon nombre des bureaux de vote sélectionnés par les directeurs du scrutin pour l'élection générale de 2007 et identifiés comme accessibles ne se sont pas révélés pleinement accessibles le jour du scrutin.[16] Selon un ancien employé d'Élections Ontario, les directeurs du scrutin n'avaient pas reçu de formation sur la façon d'évaluer les dispositifs d'accessibilité des lieux et ne connaissaient pas les pratiques exemplaires en vigueur dans d'autres administrations. L'Alliance AODA a proposé que les lieux de vote possibles soient désignés beaucoup plus tôt (particulièrement pour les élections tenues en vertu du paragraphe 9(2) de la Loi), et que la collectivité des personnes handicapées soit consultée pour évaluer l'accessibilité des lieux avant que ceux-ci soient confirmés comme lieux de vote.

[16] L'autre lacune identifiée était le fait que les services ATS mis à jour (qui permettent aux personnes sourdes, devenues sourdes ou malentendantes de communiquer directement avec d'autres personnes au téléphone) avaient mal fonctionné le jour du scrutin.

L'Alliance AODA est d'avis que la législation devrait prescrire des mesures pour que les lieux de vote soient sélectionnés suffisamment à l'avance des élections et que les personnes handicapées puissent les évaluer. De façon plus générale, le groupe voudrait que la loi prévoie des mesures obligatoires afin d'assurer l'accessibilité des lieux de vote et de surveiller la conformité aux exigences :

> Nous sommes sûrs qu'ils [Élections Ontario] ont de bonnes intentions, mais [...] nous avons appris que des mesures facultatives n'étaient pas suffisantes pour assurer l'accessibilité; il faut des garanties législatives.[17]

En résumé, l'Alliance AODA a demandé au Comité de fixer à la date de l'élection générale de 2011 le délai à respecter pour assurer l'accessibilité des bulletins de vote, des bureaux de scrutin et des débats des candidats.

Utilisation de la technologie

Le paragraphe 55(1) de la *Loi électorale* permet à l'électeur qui est incapable de lire ou qui est handicapé et, par conséquent, incapable de voter conformément aux autres dispositions de la Loi, de demander de l'aide pour marquer son bulletin de vote. En vertu de cette disposition, le scrutateur peut marquer le bulletin de vote de l'électeur conformément aux directives de ce dernier, en présence du secrétaire du bureau de vote, et le déposer dans l'urne. Les paragraphes 55(2) à 55(5) décrivent un processus semblable à celui expliqué au paragraphe 55(1), où un ami de l'électeur peut accompagner ce dernier à l'écran et marquer le bulletin de vote conformément à ses directives. MM. Hollins et Essensa ont fait remarquer que ces arrangements compromettaient le secret du vote de l'électeur.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **17. Permette au directeur général des élections d'utiliser ou d'adapter de nouvelles technologies pour aider les personnes handicapées à voter.**

Durant les délibérations du Comité, un membre a déclaré qu'il appuyait cette proposition, mais qu'il voulait aussi conserver l'option décrite aux

[17] M. David Lepofsky, *Journal des débats* du Comité, 28 avril 2009.

paragraphes 55(2) à 55(5) – selon laquelle l'électeur peut se faire aider par un ami. Le Comité a décidé d'inviter le directeur général des élections à lui faire part de l'expérience d'Élections Ontario dans la mise à l'essai de nouvelles technologies lors de l'élection partielle de mars 2009 à Haliburton–Kawartha Lakes–Brock. La discussion du Comité avec le directeur général des élections a fait ressortir plusieurs enjeux :

- le petit nombre d'électeurs qui ont utilisé les dispositifs d'accessibilité intégrés au système de compilation électronique des bulletins de vote qui avait été mis à l'essai;
- le coût de la technologie;
- la nécessité d'apprendre au personnel électoral comment administrer la technologie;
- les améliorations qui seront probablement apportées à la technologie et leur impact sur la décision d'acheter ou de louer cette technologie;
- la possibilité de partager les technologies (et les coûts) avec d'autres ordres de gouvernement.

Bureaux de scrutin itinérants et bulletins de vote spéciaux

La proposition du gouvernement de permettre des bureaux de scrutin itinérants et des règles électorales spéciales modelés sur les dispositions de la *Loi électorale du Canada* offrirait aux personnes handicapées des façons de voter non disponibles à l'heure actuelle. Les membres du Comité appuyaient l'inclusion d'une disposition telle que l'article 243.1 de la *Loi électorale du Canada*, qui permet à un électeur confiné chez lui qui a une limitation fonctionnelle de demander qu'un membre du personnel électoral lui rende visite et l'aide à voter (comme il est noté plus haut).

Certificats de transfert

En vertu du paragraphe 24(1.1), l'électeur pour qui il serait plus pratique de voter dans une autre section de vote (autre que celle où il habite) parce que sa mobilité est réduite en raison d'un handicap ou d'un autre facteur a jusqu'à la veille du jour du scrutin pour demander un transfert. Cette disposition ne tient pas compte des personnes handicapées qui découvrent le jour du scrutin que le bureau de vote qui leur a été assigné n'est pas suffisamment accessible.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **18. Donne jusqu'à la veille du jour du scrutin aux électeurs handicapés pour demander un transfert à un bureau de vote plus accessible.**

Le Comité appuyait la proposition d'étendre la période de demande de transfert au jour du scrutin.

VI. Modernisation des règles de financement des élections

Le directeur général des élections de l'Ontario a fait remarquer que la fusion de la *Loi électorale* et de la *Loi sur le financement des élections* permettrait d'éliminer les incohérences entre les dispositions qui régissent la nomination, l'inscription et le soutien des candidats. M. Essensa et son prédécesseur, M. Hollins, ont recommandé de mettre la législation à jour de façon à tenir compte des pratiques bancaires et comptables modernes.

Cartes de crédit professionnelles

En vertu de la *Loi sur le financement des élections,* les dons aux partis politiques peuvent être faits par des particuliers, des personnes morales qui ne sont pas des organismes de bienfaisance enregistrés et des syndicats. Les dons en espèces ne peuvent pas dépasser 25 $. Les dons de plus de 25 $ peuvent être versés seulement par chèque personnel, par mandat signé par le donateur ou, dans le cas des contributions faites par une personne, par carte de crédit portant le nom du donateur.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **19. Permette l'utilisation de cartes de crédit professionnelles pour les dons d'entreprise aux partis politiques, aux associations de circonscription ainsi qu'aux candidats à l'élection ou à la direction d'un parti.**

Le Comité appuyait l'utilisation de cartes de crédit professionnelles pour les dons d'entreprise.

Technologies émergentes de gestion des transactions financières

Le directeur général des élections, Greg Essensa, a dit au Comité que les limites liées à l'utilisation des technologies modernes aux fins du financement constituaient « une source de frustration à la fois pour les donateurs et pour les entités politiques » et que le cadre législatif devrait « permettre de tirer parti de la transparence et de l'efficience que de nombreuses pratiques bancaires modernes pourraient assurer ».[18] Il a donné comme exemples des pratiques telles que l'utilisation de cartes de débit et les dons en ligne.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **20. Permette, par règlement et en consultation avec le directeur général des élections, l'utilisation des technologies financières émergentes s'il y a lieu.**

Le Comité appuyait les règlements permettant l'adoption de pratiques bancaires modernes appropriées, dont le transfert électronique des fonds.

Dons planifiés et dons successoraux

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **21. Permette aux partis politiques inscrits de recevoir des dons successoraux, à condition que ceux-ci soient clairement définis et que les contributions soient plafonnées.**

De l'avis des membres du Comité, il faudrait obtenir de plus amples renseignements afin de déterminer, par exemple, comment ces contributions sont traitées dans d'autres administrations (la législation jette peu de lumière sur ce point), quel devrait être le maximum proposé et comment on pourrait faire respecter cette limite.

---

[18] *Journal des débats* du Comité, 4 décembre 2008, p. EL-26.

Reçus électroniques

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **22. Comprenne des dispositions qui permettraient aux partis politiques inscrits, aux associations de circonscription et aux candidats de délivrer des reçus électroniques. (Le directeur général des élections fournirait les logiciels et la formation nécessaires pour que les directeurs des finances et les agents financiers puissent délivrer rapidement des reçus pour les dons en ligne.)**

Cette proposition a pour objet d'accroître la transparence du processus de financement des élections. Les associations de circonscription présenteraient des rapports trimestriels.

Les membres du Comité étaient d'avis que cette proposition demandait une discussion plus approfondie. Un parti était préoccupé par les rapports supplémentaires que devraient préparer les travailleurs bénévoles pour la campagne électorale, tandis qu'un autre se demandait si Élections Ontario serait en mesure de traiter le flot d'information généré.

Plafonnement des dépenses liées à la campagne électorale

En vertu des paragraphes 38(1) et 38(3) de la *Loi sur le financement des élections*, on calcule le plafond des dépenses liées à la campagne électorale qu'un parti ou un candidat peut engager en multipliant les montants prescrits applicables par le nombre d'électeurs dans toutes les circonscriptions où le parti présente un candidat officiel et, dans le cas du candidat, par le nombre d'électeurs dans la circonscription où il se présente. Le « nombre d'électeurs » dans chaque cas est le nombre d'électeurs admissibles tel que déterminé par le directeur général des élections en vertu de la *Loi électorale*. L'article 64 de la *Loi électorale* se lit comme suit :

> Immédiatement après le jour du scrutin, le directeur général des élections établit le nombre d'électeurs qui avaient le droit de voter dans chaque circonscription électorale. Le plus tôt possible par la suite, il en fournit une déclaration certifiée à chaque candidat de la circonscription électorale.

Autrement dit, il faut attendre à la fin de la campagne pour déterminer le nombre d'électeurs aux fins du calcul du plafond des dépenses liées à la campagne électorale. Les candidats et les partis ne savent donc pas exactement combien ils peuvent dépenser et courent le risque d'enfreindre la loi s'ils surestiment le nombre d'électeurs et planifient leurs dépenses en conséquence.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **23. Désigne « le nombre d'électeurs » aux fins du calcul du plafond des dépenses liées à la campagne électorale comme étant le plus élevé des deux nombres suivants : a) le nombre d'électeurs inscrits au Registre permanent des électeurs pour une circonscription électorale donnée au moment de l'émission du décret; b) le nombre d'électeurs ayant le droit de voter dans la circonscription électorale, tel que déterminé par le directeur général des élections le lendemain du scrutin.**

Le Comité voulait mettre fin à l'incertitude (et aux risques) entourant le financement des campagnes électorales des partis et des candidats.

Période d'interdiction de publicité

Plusieurs administrations ont une période d'interdiction de publicité, qui comprend habituellement le jour du scrutin et la veille du jour du scrutin. L'Ontario et le Québec ont aussi une période d'interdiction d'une semaine qui suit immédiatement l'émission du décret. Étant donné le développement de nouveaux médias électroniques et le transfert numérique de l'information, les définitions du terme « publicité » pourraient être incomplètes.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **24. Précise ce qui constitue une publicité politique payée en modifiant les définitions pour que la période d'interdiction s'applique à toute transmission au public de**

la publicité politique payée, y compris toutes les annonces payées à la radio, à la télévision, dans les journaux et sur Internet.

Le Comité a conclu que l'utilisation potentielle d'Internet pour la publicité de dernière minute devait être incluse dans les dispositions relatives à l'interdiction de publicité, en dépit des difficultés que pourrait susciter la mise en application d'une telle consigne.

Interdiction de publicité sur les résultats inédits des sondages électoraux le jour du scrutin

L'Ontario est une des sept administrations canadiennes dont la période d'interdiction de publicité politique comprend le jour du scrutin. Le Canada et la Colombie-Britannique étendent la période d'interdiction au jour du scrutin afin d'inclure la transmission au public des résultats inédits de tout sondage électoral.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

25. Étende l'interdiction de publicité à la transmission au public, dans une circonscription le jour du scrutin avant la fermeture de tous les bureaux de scrutin de cette circonscription, des résultats inédits de tout sondage électoral.

Le Comité soutenait l'inclusion dans la législation électorale de l'Ontario de dispositions interdisant la transmission au public le jour du scrutin des résultats inédits de tout sondage électoral.

Publicité par des tiers

Les modifications apportées en 2007 à la *Loi sur le financement des élections* comprenaient l'ajout des sections 37.1 à 37.13, qui portent sur la publicité par des tiers[19] en période d'élection (c.-à-d. depuis la date

[19] Le terme « tiers » est défini dans la Loi comme étant une « personne ou entité autre qu'un candidat inscrit, une association de circonscription inscrite ou un parti inscrit. ». (art. 1)

d'émission du décret jusqu'au jour du scrutin). Ces dispositions incluaient les exigences suivantes :

- Les tiers annonceurs qui dépensent plus de 500 $ aux fins de publicité politique doivent s'inscrire auprès du directeur général des élections.
- Tous les tiers annonceurs inscrits doivent déclarer leurs dépenses et contributions dans les six mois suivant le jour du scrutin.
- Les contributions versées aux fins de la publicité par des tiers durant la période commençant deux mois avant l'émission du décret et se terminant trois mois après le jour du scrutin doivent être déclarées.

L'élection générale de 2007 a été la première élection assujettie à ces dispositions.

Dans sa présentation du 7 mai 2009, le directeur général des élections, Greg Essensa, a soumis les questions suivantes à l'examen du Comité :

- L'Ontario devrait-il plafonner les dépenses par des tiers (à l'exemple du Canada, de la Colombie-Britannique et du Québec)?[20]
- L'Ontario devrait-il plafonner les contributions par des tiers?
- L'Ontario devrait-il essayer de limiter les dépenses liées à la publicité par des tiers aux montants recueillis par un tiers avant et durant une élection?
- L'Ontario devrait-il resserrer les dispositions relatives à l'inscription et à la lutte contre la collusion?

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **26. Prévoie, à l'égard de la publicité par des tiers, des dispositions semblables à celles en place dans d'autres administrations canadiennes.**

Le Comité a pris note des dispositions applicables à la publicité par des tiers en vigueur dans d'autres administrations canadiennes et recommande

[20] Les dispositions concernant la publicité par des tiers ont été adoptées au Manitoba (mais n'ont pas encore été proclamées) et au Nouveau-Brunswick (où elles entreront en vigueur le 1er janvier 2010).

au gouvernement d'en tenir compte dans toute révision de la *Loi sur le financement des élections* de l'Ontario.

VII. Amélioration de l'application de la Loi

Sanctions administratives

En vertu de l'alinéa 2(g) de la *Loi sur le financement des élections,* le directeur général des élections doit signaler au procureur général toute infraction apparente à la Loi. En vertu du paragraphe 53(1), sont irrecevables les poursuites intentées sans le consentement du directeur général des élections. Selon M. Essensa, la Loi devrait permettre au directeur général des élections de recourir à un plus large éventail de mesures administratives pour assurer la conformité à la Loi, au lieu de le forcer à intenter des poursuites en cas d'infraction.

Proposition

Le Comité a examiné la proposition voulant que la législation électorale de l'Ontario

> **Permette au directeur général des élections d'imposer des sanctions administratives ou des amendes proportionnées aux infractions à la Loi, et prévoie une procédure d'appel devant la Cour divisionnaire**.

Dans sa présentation au Comité, M. Essensa a proposé un barème des sanctions administratives que le directeur général des élections devrait, à son avis, être en mesure d'imposer.

Tous les membres du Comité ont souligné que les conséquences éventuelles de sanctions administratives telles que celles proposées par le directeur général des élections suscitaient des préoccupations au sein de leurs partis respectifs. À leur avis, certaines de ces sanctions seraient indûment rigoureuses par rapport à des infractions apparentes qui pourraient s'avérer de simples erreurs commises par des travailleurs bénévoles. On a aussi fait remarquer que les petits partis ne disposaient pas toujours des ressources requises pour produire tous les documents demandés dans les délais prescrits.

AUTRES RECOMMANDATIONS

Comme il est noté plus haut, le Comité espérait initialement joindre à son report un avant-projet de loi intégrant ses recommandations. C'est pourquoi il a mis l'accent sur les modifications que le gouvernement proposait d'apporter à la législation électorale de l'Ontario. Le gouvernement a également déposé des recommandations de nature non législative, dont le Comité a pris note mais n'a pas tiré de conclusions. Ces recommandations, présentées ci-après, invitent généralement le directeur général des élections à consulter d'autres intervenants sur les questions d'intérêt commun.

Utilisation des écoles comme bureaux de vote

Différentes raisons font des écoles un lieu de vote idéal du point de vue du personnel électoral. Les conseils scolaires, les directeurs d'école, les enseignants et les parents ne partagent pas toujours cet enthousiasme. Leurs inquiétudes concernent notamment la sécurité, la perturbation de la routine quotidienne des élèves, la congestion des terrains de stationnement et l'augmentation du trafic dans le voisinage immédiat.

En vertu du paragraphe 13(4), un conseil scolaire (et d'autres entités désignées) doit, sur demande du directeur du scrutin, faire que les lieux placés sous leur direction soient disponibles comme bureau de vote. Par ailleurs, les administrateurs scolaires ont des obligations à respecter en vertu de la *Loi sur l'éducation* en ce qui concerne la sécurité des étudiants et l'accès aux locaux scolaires par des personnes non autorisées.

Recommandation

Le Comité a examiné la recommandation voulant que

> **27. Le directeur général des élections, en étroite collaboration avec le ministère de l'Éducation, examine les stratégies de communication afin de jouir d'un plus grand soutien des conseils scolaires pour l'utilisation continue des écoles et d'examiner les façons d'engager les élèves dans le processus démocratique tout en maintenant en place les mesures de sécurité les plus strictes.**

Étudiants de niveau postsecondaire

Étant donné l'incertitude entourant l'application de la définition de « résidence » à des fins électorales aux logements occupés par les étudiants de niveau postsecondaire qui vivent hors du foyer familial, il est essentiel

qu'Élections Ontario informe ces étudiants de leurs options en vertu de la législation électorale. Une élection générale pourrait d'ailleurs être la première chance qu'ont de nombreux étudiants de niveau postsecondaire de voter. La Loi oblige le directeur général des élections à communiquer des renseignements au public sur le système électoral canadien de même que sur le droit démocratique de voter et de se porter candidat à une élection, et à préparer des trousses d'information à l'intention des nouveaux électeurs.

Recommandation

Le Comité a examiné la recommandation voulant que

> **28. Le directeur général des élections travaille en étroite collaboration avec le ministère de la Formation et des Collèges et Universités, les collèges de l'Ontario et le Conseil des universités de l'Ontario à élaborer une stratégie normalisée de communication avec les étudiants de niveau postsecondaire.**

Personnes handicapées

Le dialogue entre les membres de l'Alliance AODA et le Comité, abordé plus haut, révélait la nécessité d'intensifier les consultations et la collaboration entre Élections Ontario et les membres de la collectivité des personnes handicapées.

Recommandation

Le Comité a examiné la recommandation voulant que

> **29. Le directeur général des élections continue de travailler en étroite collaboration avec la collectivité des personnes handicapées à la prestation de services additionnels tels que**
>
> **a) des renseignements, un accès courriel et un formulaire d'inscription au vote par bulletin spécial accessibles sur le site Web d'Élections Ontario;**
>
> **b) un DVD en langage gestuel avec sous-titres codés et non codés pour les personnes sourdes, devenues sourdes ou malentendantes;**

c) d'autres services et améliorations proposés par les représentants de la collectivité des personnes handicapées.

MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA LÉGISLATION ÉLECTORALE

I. GESTION DES LIMITES DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

Commission indépendante de délimitation des circonscriptions électorales (p. 5–8)

1. a) établisse une commission permanente de délimitation des circonscriptions électorales composée du directeur général des élections, d'un juge de la Cour suprême de l'Ontario et d'un représentant des milieux universitaires;

b) stipule que la Commission passe en revue les limites des circonscriptions électorales de l'Ontario sur une base régulière et selon un calendrier établi;

c) autorise la Commission à apporter, en se fondant sur les limites des circonscriptions électorales fédérales, tout ajustement nécessaire au système de limites communes conformément au principe de la représentation effective, à la lumière de toute exigence spéciale identifiée par la province.

II. PROFESSIONNALISATION DE LA PRESTATION DES SERVICES

Nomination des directeurs du scrutin (p. 9–11)

2. a) prévoie la nomination, par décret du lieutenant-gouverneur en conseil, d'un directeur du scrutin pour chaque circonscription électorale, pour un mandat de durée déterminée (à prescrire dans la loi);

b) exige que la nomination soit faite sur le conseil du directeur général des élections;

c) attribue au directeur général des élections la responsabilité principale du recrutement des candidats au poste.

Secrétaire du scrutin (p. 11)

3. Stipule qu'un secrétaire du scrutin pour chaque circonscription électorale est nommé par le directeur général des élections sur le conseil du directeur du scrutin pour la circonscription et en consultation avec lui.

Titres de poste (p. 11)

4. Remplace les titres « directeur du scrutin » et « secrétaire du scrutin » par « directeur des élections de circonscription » et « directeur adjoint des élections de circonscription », respectivement.

Dépolitisation de la nomination du personnel de scrutin (p. 12-13)

5. a) élimine les règles qui s'appliquent actuellement à la nomination des membres du personnel électoral, y compris l'exigence selon laquelle le personnel électoral doit habiter dans la circonscription électorale, et particulièrement toute règle concernant la nomination des scrutateurs et des secrétaires de bureau de vote à partir de listes fournies par les candidats prescrits jusqu'à dix jours avant le jour du scrutin;

b) attribue aux directeurs du scrutin la responsabilité d'embaucher et de former le personnel de scrutin, sous la direction du directeur général des élections.

Rémunération du personnel électoral (indemnités et honoraires) (p. 13-14)

6. Attribue au directeur général des élections la responsabilité

a) de déterminer la rémunération des membres du personnel électoral conformément aux taux applicables du marché du travail;

b) de préciser les fonctions et la rémunération associées aux différents postes dans le rapport postélectoral.

III. Le Registre permanent des électeurs de l'Ontario (RPEO)

Recensement (p. 16–17)

7. Supprime toute mention d'un « recensement » et préconise plutôt une inscription ciblée avant la période de

convocation des électeurs et la nomination des agents réviseurs suivant l'émission des décrets.

IV. AMÉLIORATION DU PROCESSUS ÉLECTORAL

Bureaux de vote par anticipation (p. 18–19)

8. Permette au directeur général des élections de déterminer, en consultation avec le directeur du scrutin, le nombre de jours, d'heures et de bureaux de vote par anticipation qui répondront aux besoins des électeurs de la circonscription.

Vote par procuration et bulletins de vote spéciaux (p. 19–20)

9. a) supprime les dispositions qui permettent le vote par procuration;

b) prévoie des règles spéciales (vote par bulletin spécial), inspirées des dispositions de la *Loi électorale du Canada.*

Amélioration de la prestation des services (p. 21–22)

10. a) permette au directeur général des élections, en consultation avec les représentants des partis politiques de l'Ontario et les directeurs du scrutin, d'intégrer de nouveaux outils et de nouvelles méthodologies au processus de vote;

b) supprime les dispositions qui empêchent d'introduire des innovations qui permettraient d'améliorer la prestation des services aux électeurs tout en préservant l'intégrité du système;

c) remplace les postes de scrutateur et de secrétaire du bureau de vote par des postes de membres du personnel électoral.

Bureaux de scrutin itinérants (p. 22–24)

11. a) permette au directeur général des élections et au directeur du scrutin d'établir des bureaux de scrutin

itinérants, au besoin, et de déterminer les heures d'ouverture de ces bureaux;

b) soit modelée sur les dispositions de la *Loi électorale du Canada* concernant les bureaux de scrutin itinérants.

Documents d'identification (p. 24–25)

12. Permette aux électeurs d'utiliser leur carte Santé comme preuve d'identité aux fins du vote.

Électeur qui se porte garant d'un autre électeur (p. 25–27)

13. a) permette à l'électeur dont le nom figure sur la liste électorale et qui peut produire une preuve d'identité acceptable de se porter garant de l'identité d'un autre électeur dont le nom figure sur la liste électorale pour que ce dernier puisse recevoir un bulletin de vote, ou d'un autre électeur admissible dont le nom ne figure pas sur la liste électorale pour que ce dernier puisse s'inscrire;

b) exige de l'électeur dont a répondu un autre électeur qu'il signe une déclaration;

c) ajoute à la liste d'infractions à la Loi la signature d'une fausse déclaration aux termes de cette disposition;

d) précise qu'un électeur donné ne peut pas se porter garant de plus de deux autres électeurs.

Clarification du lieu de résidence des étudiants (p. 27)

14. Fasse en sorte qu'il soit plus facile pour les étudiants de choisir leur lieu de résidence aux fins du vote.

Mise à l'essai de l'équipement à voter et de dépouillement du scrutin et autres façons de voter (p. 27–28)

15. Permette au directeur général des élections, en consultation avec le comité consultatif qui se compose de membres nommés par les partis politiques inscrits (en vertu de l'article 4.3 de la *Loi électorale*), de mettre à l'essai l'équipement à voter et de dépouillement du scrutin

et les autres façons de voter lors des élections générales et des élections partielles.

Commissions et/ou comités (p. 28–29)

16. Permette au directeur général des élections d'établir des commissions et/ou comités de temps à autre pour qu'ils examinent la modernisation continue du processus électoral et la rationalisation des services électoraux.

V. Amélioration de l'accès pour les personnes handicapées

Utilisation de la technologie (p. 30–31)

17. Permette au directeur général des élections d'utiliser ou d'adapter de nouvelles technologies pour aider les personnes handicapées à voter.

Certificats de transfert (p. 32)

18. Donne jusqu'à la veille du jour du scrutin aux électeurs handicapés pour demander un transfert à un bureau de vote plus accessible.

VI. Modernisation des règles de financement des élections

Cartes de crédit professionnelles (p. 32)

19. Permette l'utilisation de cartes de crédit professionnelles pour les dons d'entreprise aux partis politiques, aux associations de circonscription ainsi qu'aux candidats à l'élection ou à la direction d'un parti.

Technologies émergentes de gestion des transactions financières (p. 33)

20. Permette, par règlement et en consultation avec le directeur général des élections, l'utilisation des technologies financières émergentes s'il y a lieu.

Dons planifiés et dons successoraux (p. 33-34)

21. Permette aux partis politiques inscrits de recevoir des dons successoraux, à condition que ceux-ci soient clairement définis et que les contributions soient plafonnées.

Reçus électroniques (p. 34)

22. Comprenne des dispositions qui permettraient aux partis politiques inscrits, aux associations de circonscription et aux candidats de délivrer des reçus électroniques. (Le directeur général des élections fournirait les logiciels et la formation nécessaires pour que les directeurs des finances et les agents financiers puissent délivrer rapidement des reçus pour les dons en ligne.)

Plafonnement des dépenses liées à la campagne électorale (p. 34-35)

23. Désigne « le nombre d'électeurs » aux fins du calcul du plafond des dépenses liées à la campagne électorale comme étant le plus élevé des deux nombres suivants : a) le nombre d'électeurs inscrits au Registre permanent des électeurs pour une circonscription électorale donnée au moment de l'émission du décret; b) le nombre d'électeurs ayant le droit de voter dans la circonscription électorale, tel que déterminé par le directeur général des élections le lendemain du scrutin.

Période d'interdiction de publicité (p. 35-36)

24. Précise ce qui constitue une publicité politique payée en modifiant les définitions pour que la période d'interdiction s'applique à toute transmission au public de la publicité politique payée, y compris toutes les annonces payées à la radio, à la télévision, dans les journaux et sur Internet.

Interdiction de publicité sur les résultats inédits des sondages électoraux le jour du scrutin (p. 36)

25. Étende l'interdiction de publicité à la transmission au public, dans une circonscription le jour du scrutin avant la fermeture de tous les bureaux de scrutin de cette circonscription, des résultats inédits de tout sondage électoral.

Publicité par des tiers (p. 37–38)

26. Prévoie, à l'égard de la publicité par des tiers, des dispositions semblables à celles en place dans d'autres administrations canadiennes.

RECOMMANDATIONS AU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

Utilisation des écoles comme bureaux de vote (p. 39)

27. Le directeur général des élections, en étroite collaboration avec le ministère de l'Éducation, examine les stratégies de communication afin de jouir d'un plus grand soutien des conseils scolaires pour l'utilisation continue des écoles et d'examiner les façons d'engager les élèves dans le processus démocratique tout en maintenant en place les mesures de sécurité les plus strictes.

Étudiants de niveau postsecondaire (p. 40)

28. Le directeur général des élections travaille en étroite collaboration avec le ministère de la Formation et des Collèges et Universités, les collèges de l'Ontario et le Conseil des universités de l'Ontario à élaborer une stratégie normalisée de communication avec les étudiants de niveau postsecondaire.

Personnes handicapées (p. 40-41)

29. Le directeur général des élections continue de travailler en étroite collaboration avec la collectivité des personnes handicapées à la prestation de services additionnels tels que

a) des renseignements, un accès courriel et un formulaire d'inscription au vote par bulletin spécial accessibles sur le site Web d'Élections Ontario;

b) un DVD en langage gestuel avec sous-titres codés et non codés pour les personnes sourdes, devenues sourdes ou malentendantes;

c) d'autres services et améliorations proposés par les représentants de la collectivité des personnes handicapées.

ANNEXE A

OPINION DISSIDENTE DU MEMBRE PROGRESSISTE-CONSERVATEUR DU COMITÉ

Opinion dissidente concernant le rapport du Comité spécial des élections

Norm Sterling, député
Membre progressiste-conservateur du Comité spécial des élections

Le caucus du Parti progressiste-conservateur appuie la Recommandation 26 du Comité, qui vise à limiter les dépenses liées à la publicité par des tiers en Ontario, mais veut s'assurer que cette recommandation sera mise en oeuvre. Le Parlement fédéral et cinq provinces (la Colombie-Britannique, le Québec, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et l'Alberta) ont convenu que la publicité par des tiers constitue un grave problème au Canada.

Une loi est en vigueur en Ontario, mais elle est très laxiste dans le sens qu'elle exige des annonceurs inscrits qu'ils déclarent leurs contributions dans les six mois d'une année d'élection. Comme l'a mentionné au Comité le directeur général des élections, M. Essensa : « Cette méthode permet aux tiers de constituer des réserves publicitaires sans avoir à déclarer rapidement la source des contributions. »

Certaines compétences canadiennes ont édicté des limites à l'égard des dépenses de tiers. Celles-ci vont de 300 $ au Québec à 183 300 $ au fédéral.

En Ontario, ces dépenses ne sont assujetties à aucun plafond. À la dernière élection provinciale, le tiers annonceur « Working Families Coalition » a engagé des dépenses publicitaires de plus de 1 million de dollars durant la période de convocation des électeurs. Il a récolté 1,4 million de dollars auprès de syndicats uniquement.

En raison de la formulation des lois sur le financement des élections en Ontario, il est impossible de connaître les sommes récoltées et dépensées avant l'émission des décrets.

Les lois électorales ont été édictées pour garantir des règles du jeu équitables pour tous les politiciens et leurs partis respectifs; pour s'assurer que les élections ont lieu de façon libre et juste et qu'elles sont ouvertes et transparentes. En raison de la participation accrue des tiers annonceurs aux activités électorales, il est nécessaire de veiller à ce qu'ils soient régis par les mêmes lois et que ces dernières soient formulées de façon à tenir compte du fait que les personnes qui font campagne durant des élections (et dans la plupart des cas le parti politique auquel elles appartiennent) soumettent leur candidature dans le but de briguer une charge publique.

Les tiers annonceurs jouent un rôle légitime dans le processus démocratique, mais ils doivent faire preuve d'ouverture et de transparence et ne doivent pas avoir la possibilité d'influer sur le processus politique davantage que les personnes et les partis qui participent à la campagne électorale. En outre, il est également important de s'assurer que ces tiers sont véritablement indépendants et que leurs campagnes de publicité ne sont pas indûment influencées par un candidat inscrit ou un parti politique.

Par conséquent, le caucus du Parti progressiste-conservateur recommande, de concert avec la Recommandation 26, que l'Assemblé législative édicte une loi qui :

- Limite les dépenses de tiers;
- Limite les contributions de tiers;

- Exige des déclarations en temps opportun des contributions de tiers, lorsque des dons sont faits;
- Prévoit une meilleure exécution des lois en vigueur pour veiller à ce que les dépenses de tiers ne servent pas à contourner les lois régissant le financement électoral, notamment les dispositions en matière de lutte contre la collusion.

En outre, nous recommandons que l'Assemblée législative de l'Ontario forme un comité représentatif de tous les partis (avec une représentation égale des trois partis) qui proposera un avant-projet de loi tenant compte de ces questions.

ANNEXE B

OPINION DISSIDENTE DU MEMBRE NÉO-DÉMOCRATE DU COMITÉ

Opinion dissidente du NPD

Comité spécial des élections

Recommandations et arguments à l'appui

À l'intention du président du Comité spécial des élections

Présenté au Comité spécial des élections

16 juin 2009

Introduction

Dans l'ensemble, le NPD est déçu que le gouvernement ne se soit pas servi du comité pour examiner une vaste gamme de réformes électorales. Il a trouvé frustrant de découvrir au début du processus que le comité ne servirait à rien de plus que traiter la « liste de souhaits » du gouvernement. En rétrospective, le gouvernement aurait dû simplement présenter des mesures législatives tenant compte des modifications souhaitées à la loi électorale. En somme, le comité a constitué une expérience décevante, frustrante et très peu pertinente.

1. Financement des élections

Au début, le NPD avait de grands espoirs pour ce comité. Nous espérions qu'il prendrait en considération les méthodes de financement des élections du Manitoba, du Québec et du gouvernement fédéral. Le NPD est d'avis que le financement octroyé par des groupes d'intérêts ne devrait pas influer sur les résultats des élections.

Le Québec, le Manitoba et le gouvernement du Canada ont interdit les dons à des partis politiques de la part d'entreprises et de syndicats. Le NPD croit qu'il est temps que l'Ontario fasse de même. La politique devrait servir à appuyer les citoyens, et les partis les plus riches ne devraient pas être avantagés.

Les entreprises donatrices sont très explicites quant à la raison de leurs dons : elles veulent influer sur les politiques gouvernementales et accéder aux politiciens pour faire des pressions auprès d'eux. Quand on lui a demandé la raison de sa participation à un repas de financement libéral à 10 000 $ le couvert, le promoteur Silvio de Gasperis a carrément répondu : « Je souhaitais discuter avec Dalton McGuinty au sujet d'un projet de développement à Pickering. C'est la raison pour laquelle j'ai participé à l'activité. »

Les partis politiques sont devenus trop tributaires des dons d'entreprise et, dans leur quête de dons d'envergure, laissent en plan le citoyen moyen – situation ayant même été remarquée par des géants tels que Robert Taylor, ancien président et chef de la direction de RBC : « Aussi efficace sur le plan financier qu'il peut l'être, le régime actuel de financement auprès des entreprises ne sert pas l'objectif plus vaste de la poursuite de la démocratisation de nos politiques. »

En vertu du régime des dons d'entreprise, les premiers dirigeants et les actionnaires majoritaires peuvent faire un don à titre d'entreprise et à titre de particulier, alors que le citoyen moyen peut uniquement donner à titre de particulier. Ainsi, la limite quant au don maximum est impossible à exécuter, ce qui la rend, en fin de compte, complètement absurde.

Voici le mode de fonctionnement des autres compétences :

- **Au gouvernement fédéral**, si le parti obtient 2 % du total des votes valides ou 5 % des votes valides dans les circonscriptions où il soutenait un candidat, il obtient 50 % des dépenses engagées.

- **Au Québec**, chaque parti qui a obtenu 1 % des votes valides obtient 50 % des dépenses engagées, jusqu'à concurrence de 0,60 $ par électeur dans l'ensemble des circonscriptions où ce parti a soutenu un candidat.

- **Au Manitoba**, si le parti a obtenu 10 % des votes valides, il obtient le moindre de 50 % des dépenses réelles engagées ou de 50 % du plafond des dépenses.

- **En Saskatchewan**, si le parti a obtenu 15 % des votes valides, il obtient 50 % des dépenses engagées pour toutes les circonscriptions où il soutenait un candidat.

Plafonds des contributions des syndicats et des entreprises

- **En Ontario**, les contributions provenant des syndicats et des entreprises sont permises et les plafonds des contributions d'une personne, d'une entreprise ou d'un syndicat sont les suivants :

    - 7 500 $ multiplié par le facteur d'indexation, par an à chaque parti
    - 1 000 $ multiplié par le facteur d'indexation, par an à chaque association de circonscription
    - 5 000 $ multiplié par le facteur d'indexation, par an à l'ensemble des associations de circonscription de chaque parti
    - 1 000 $ multiplié par le facteur d'indexation, au cours d'une période électorale à chaque candidat
    - 5 000 $ multiplié par le facteur d'indexation, au cours d'une période électorale aux candidats parrainés par un parti

Par contraste, les autres compétences ont instauré les règles suivantes :

- **Au fédéral**, les contributions de la part de syndicats et d'entreprises sont interdites. Les contributions de particuliers sont assujetties aux plafonds suivants : 1 000 $ au total par parti enregistré au cours d'une année; 1 000 $ au total aux associations de circonscription et aux candidats de chaque parti enregistré au cours d'une année; et 1 000 $ au total à l'ensemble des candidats à la direction pour une course à la direction donnée.

- **Au Québec**, les contributions de la part de syndicats et d'entreprises sont interdites. Les contributions de particuliers sont assujetties à un plafond de 3 000 $ au total à chaque parti, député indépendant et candidat indépendant.

- **Au Manitoba**, les contributions de la part de syndicats et d'entreprises sont interdites. Les contributions de particuliers sont assujetties à un plafond de 3 000 $ par année civile à un parti politique enregistré, un candidat et une association de circonscription (ou toute combinaison de ceux-ci), ainsi qu'à un plafond de 3 000 $ à un ou plusieurs candidats à la direction par course à la direction.

2. Les règles régissant les assemblées citoyens et les jurys de citoyens doivent être changées

Selon la méthode actuelle, le ministre responsable du Renouveau démocratique forme un « groupe représentatif » d'électeurs qui se rencontrent et discutent de sujets déterminés par le ministre.

Cette façon de faire s'est traduite par une barre ridiculement haute au dernier référendum sur la réforme électorale, à savoir :

- Pour être adoptée, la réforme proposée devait être choisie dans au moins 60 % des bulletins de vote référendaire valides déposés; et

- Dans plus de 50 % des bulletins de vote référendaires valides déposés dans 60 % des circonscriptions électorales (soit au moins 64 circonscriptions).

- Représentation équitable au Canada décrit très bien le côté paradoxal de l'établissement de critères si élevés :

    - « Aucun gouvernement ne relève la barre à l'égard de ses propres mesures législatives, qui ont souvent d'importantes répercussions sur la vie des Canadiennes et des Canadiens. Aucun politicien n'a jamais refusé un siège au Parlement ou à une assemblée législative provinciale parce qu'il n'avait pu obtenir 60 % des votes – nombreux sont ceux qui acceptent avec plaisir un siège alors qu'ils ont récolté moins de 50 % et même parfois moins de 40 % des votes dans leur circonscription. De fait, à cause du système électoral actuel, la plupart des gouvernements "majoritaires" au Canada ont pris le pouvoir sans obtenir la majorité des votes. »

- Le NPD est d'avis que le résultat de tous les référendums devrait être déterminé par une décision de 50 % des votes plus un.

3. Un recensement exhaustif et complet devrait précéder chaque élection

- À chaque élection, nous constatons à quel point la liste permanente est inadéquate et exclut systématiquement de nombreux électeurs, notamment les locataires et les personnes à faible revenu.

- On trouvait d'ailleurs la déclaration suivante dans la plateforme électorale de 2003 du Parti libéral : « La liste électorale permanente, utilisée pour la première fois à la dernière élection provinciale, a engendré de graves problèmes qui se sont traduits par une faible participation dans les régions à faible revenu et à forte densité de locataires, ainsi que des jeunes Ontariens. » (*The Ontario Liberal Plan for Democracy*, p. 5) À moins d'une mise à jour complète de la liste avant chaque élection, l'Ontario continuera d'exclure du processus démocratique les jeunes, les Ontariens à faible revenu et ceux vivant en milieu urbain.